CONGRESSO REMOTO:

A experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia

Fabiano Santos
Organização

CONGRESSO REMOTO

A EXPERIÊNCIA LEGISLATIVA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Organização
Fabiano Santos

CONGRESSO REMOTO

A EXPERIÊNCIA LEGISLATIVA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Rio de Janeiro
2021

Sumário

Apresentação e Agradecimentos

O ano de 2020 trouxe à sociedade brasileira uma enorme cota de sacrifício. Como se não bastasse a continuidade de um cenário econômico desfavorável, o país é atingido de maneira contundente e dramática pela crise de saúde decorrente da Covid-19. A todas e todos é imposta uma situação de isolamento, para alguns implicando a adaptação de atividades, antes e sempre presenciais, para o contexto remoto, para muitos, entretanto, a pura e simples paralisação de qualquer atividade remuneratória e profissional. No meio de tantas dificuldades e novidades impensáveis, o Congresso Nacional decide manter seu funcionamento e assumir o protagonismo político no enfrentamento do problema sanitário, uma vez que o presidente Jair Bolsonaro se recusava a conceder relevância ao que para a grande maioria do mundo político parecia uma obviedade. Estabelece assim o Sistema de Deliberação Remota (SDR), sistema pelo qual, por meio de mudanças regimentais, o Legislativo passou a funcionar de maneira não presencial.

De imediato, organizações da sociedade civil, voltadas para o acompanhamento do Congresso Nacional, demonstraram preocupação com as possíveis consequências, sociais, econômicas e políticas da adoção do SDR. Várias delas não apenas se preocuparam com o cenário, mas também buscaram parcerias tendo em vista analisar e entender a nova forma de procedimento legislativo. Este volume nasce assim de um chamamento feito pela Rede de Advocacy Colaborativo (RAC) ao Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB)[1],

[1] A equipe do OLB agradece pelo apoio recebido desde sua origem da Open Society Foundation e do Instituto Clima e Sociedade.

um laboratório acadêmico do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), apoiado pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT), para se unir, junto à Dado Capital e à Pulso Público, ao esforço de gerar informação de qualidade sobre o Legislativo em tempos de pandemia. O entrosamento e engajamento das equipes foram empolgantes a ponto de sugerir a organização de um produto que tornasse permanente a experiência cotidiana de acompanhar o Congresso em cenário tão desconcertante.

Todos os capítulos do volume, com exceção do primeiro e do sétimo e das notas conclusivas, foram produzidos no contexto do projeto "Congresso Remoto", iniciativa da RAC, apoiada pela Fundação Laudes e Fundação Avina, projeto em parceria da Dado Capital e Pulso Público com o OLB. Agradeço às pessoas que fizeram parte do projeto, tornando possível a disponibilização para o público brasileiro das várias dimensões envolvidas nessa experiência tão fascinante de adoção pelas duas Casas do Congresso do sistema virtual de funcionamento. Em especial, pela RAC e Fundação Avina, agradeço à Glaucia Barros. Pela Dado Capital, Saulo Porto e Nazareno Andrade. Pela Pulso Público, Vitor Oliveira, Andresa Porto e Pedro Gomes. Pelo OLB, André Félix e André Madruga. No Legislativo brasileiro, a Patrícia Gomes Rego de Almeida, Marcus Vinícius Chevitarese Alves, Cristiano Ferri Soares Faria e ao deputado Marcelo Calero. Especial menção deve ser feita a José Szwako, editor da coleção "Sociedade e Política, uma *joint venture*" da EdUERJ com o IESP-UERJ e a Cristina Buarque, colega no Instituto, responsáveis pelo ágil parecer acadêmico em apoio à publicação do volume. Finalmente, é importante mencionar que o capítulo 1 é versão modificada de artigo publicado no primeiro número da *E-Legis*, uma revista Eletrônica da Câmara dos Deputados do Brasil, deste ano de 2021, um dossiê intitulado "Ações Legislativas e enfrentamento à pandemia da Covid-19". Grato às editoras do dossiê, Fátima Anastasia, Gelga

Almeida e Luciana Santana e a Antonio Teixeira Barros, editor da revista, pela permissão de publicar uma nova versão do artigo neste volume.

Responsabilidade pelos erros e omissões, é claro, cabe unicamente ao organizador, autoras e autores dos capítulos.

Fabiano Santos

Introdução
Congresso remoto como investimento

Fabiano Santos

A democracia brasileira agora passa por sua pior crise desde o advento da Nova República nos anos 1980. Crise de legitimidade profundamente ligada à percepção generalizada de falta de responsabilização e capacidade de resposta dos representantes eleitos perante o eleitorado. Tal situação tornou-se ainda mais grave sob o governo de Jair Bolsonaro, e ao longo do ano de 2020, quando o Executivo passou a desafiar publicamente o Congresso Nacional, inclusive por meio do apelo a manifestações de rua. Infelizmente, a crise da democracia representativa não é exclusiva do Brasil. Pelo contrário, com raras exceções, os governos democráticos estão sob estresse por razões muito semelhantes em todo o mundo, isto é, não apenas na América Latina ou no Sul Global, mas também nos chamados países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os europeus.

Desde o restabelecimento da democracia em meados dos anos 1980, o Congresso viu crescer sua importância como espaço de debate e formulação de políticas públicas em razão de seu renovado papel na produção legislativa do país. Nesse período, o Brasil fortaleceu sua estrutura de governança sobre temas ligados à cidadania, meio ambiente, direitos humanos e de minorias, estrutura apoiada invariavelmente em leis inovadoras, aprovadas por iniciativa de representantes com assento na Câmara dos Deputados ou

no Senado Federal. A eleição de Bolsonaro, entretanto, levou ao Planalto e, por conseguinte, ao Legislativo federal, uma agenda de retrocessos. O resultado de 2018 surge no esteio de importantes transformações na política brasileira, que puseram em xeque partidos e agendas em torno dos quais uma pauta mais progressista, mesmo que com muitas dificuldades, pôde avançar desde 1988. E é nesse novo cenário que o Congresso apresenta papel revigorado, como importante espaço de ação política frente a um Executivo hostil, fechado às demandas da sociedade civil.

O Congresso Nacional é, por definição, representativo e aberto à influência da sociedade civil, sendo, portanto, um espaço em que a formulação de políticas deve assumir caráter público e transparente, quando comparado ao Executivo. Por essa razão, o Legislativo consiste em importante lócus para a incidência democrática das organizações da sociedade no intuito de influenciar suas decisões. Há hoje, todavia, obstáculos significativos que limitam a abertura dos trabalhos do Legislativo à sociedade civil. Tome-se a notória desigualdade entre a capacidade de incidência de organizações da sociedade civil e a de grandes corporações econômicas, o que desvirtua a vocação republicana do Congresso e limita a expansão da agenda das organizações na legislação nacional. Além disso, temos assistido à desestruturação do sistema político brasileiro nos últimos anos, que aumentou o desconhecimento a respeito do *modus operandi* das principais forças no Congresso, dificultando, assim, uma ação efetiva de incidência parlamentar.

Sem sombra de dúvida, contudo, o mais importante dos obstáculos, ainda que de natureza conjuntural, consiste na crise sanitária decorrente do surto da Covid-19. O dia 13 de março deste ano marcou o início do afastamento social no Brasil, com a decorrente necessidade de interrupção das atividades presenciais no Legislativo. Quatro dias depois, no dia 17, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal publicam, respectivamente, a Resolução nº 14/2020 e o Ato da Mesa n. 07, instituindo cada um o Sistema de Deliberação

Remota (SDR). O SDR foi criado para viabilizar o funcionamento das Casas legislativas durante a crise sanitária e econômica causada pela pandemia, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, sujeitas à apreciação do plenário de forma remota. O estudo desta curta e riquíssima experiência é o objetivo do volume que se segue.

A experiência traz resultados acadêmicos tão relevantes quanto óbvios. Com a decisão de Bolsonaro de não montar coalizão formal com os grandes partidos representados no Legislativo, já se esperava que as potencialidades de autonomização das atividades da Câmara e do Senado recebessem novo impulso. Com a adoção do SDR, a crise sanitária e o negacionismo adotado pelo presidente e seu círculo mais próximo, tais potencialidades apenas se acentuaram. Descrever e narrar tal processo é um dos objetivos centrais do volume. Veremos que, devido às contribuições mais importantes e recentes na literatura sobre o envolvimento do Congresso em políticas públicas no bojo do presidencialismo de coalizão, tais como em Freitas (2016) e em Meirelles (2019), a tese da independência decisória do Legislativo, presente em Almeida (2018) ganha força, em particular, por conta de sua crescente capacidade de gerar e circular informação qualificada em torno das matérias sob escrutínio.

A autonomia decisória, contudo, não é apenas resultado do aumento contínuo da expertise em políticas públicas, expertise acumulada nas comissões temáticas e nas assessorias. É também fruto da presença de organizações de relações governamentais e *advocacy* no interior do processo decisório do Legislativo. Como manter tal presença foi um dos grandes desafios colocados pelo Congresso Remoto, desafio que transcendeu o canteiro central da asa leste do Eixo Monumental ao penetrar na ideia mesma de institucionalidade democrática do sistema político em seu conjunto. Nesse sentido específico, o SDR foi uma boa surpresa. Contar ao público mais amplo o porquê e como foi uma boa surpresa é o segundo e mais fundamental objetivo do livro.

1. Estrutura do volume

O capítulo 1 do presente volume oferece uma narrativa sobre o momento político no qual se instala a crise sanitária da Covid-19 e como o Legislativo assume a ponta de lança no processo de tomada de decisão em políticas relacionadas à crise, protagonismo que se viabiliza por meio das atividades legislativas em modo remoto. O objetivo de Fabiano Santos e Cristiane Batista foi explicitamente descritivo e não explicativo. Apoiado na hipótese de ter havido uma evolução institucional envolvendo o Legislativo brasileiro no sentido de torná-lo mais proativo no processo decisório em políticas públicas, os autores utilizam o contexto da pandemia para revelar ao mesmo tempo que tal evolução institucional encontra-se associada ao investimento de mais longo prazo em assessoria e informação. Em suma, a crônica da reação de deputadas, deputados, senadoras e senadores e o novo ambiente político gerado pela crise sanitária fornece material rico para futuras pesquisas sobre as instituições democráticas no Brasil.

O capítulo 2, de Fabiano Santos e Debora Gershon, expõe de forma sucinta as alterações introduzidas no processo legislativo federal brasileiro, na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional (este na tramitação de medidas provisórias), uma vez decretada a emergência sanitária em todo o território nacional, decorrente da pandemia da Covid-19 e a suspensão das atividades normais do Poder Legislativo. Examina, ao mesmo tempo, os efeitos mais importantes de tais alterações tendo em vista a transparência das decisões do sistema político nessa situação de crise sanitária, econômica e política. A análise revela como o país acabou se deparando com o problema de assegurar o funcionamento das instituições democráticas, dado que o encontro presencial de parlamentares se tornara inviável, mostrando que o Legislativo agiu de maneira surpreendentemente rápida por meio de sua estrutura de Tecnologia da Informação e criação do Sistema de Deliberação

Remota (SDR). Contudo, o movimento patrocinado pelo Congresso tornou-se rapidamente objeto de preocupação das organizações da sociedade civil. Em cartas enviadas ao Supremo Tribunal Federal e aos presidentes da Câmara e do Senado, dezenas de entidades pedem atenção e intervenção quanto às possibilidades de haver atropelo de direitos e procedimentos democráticos básicos, por conta da óbvia restrição no tempo e condições de debate das proposições colocadas para decisão em plenário.

O capítulo 3 examina informações sobre o comportamento de deputadas e deputados no plenário virtual da Câmara, comparando o período da pandemia com o que ocorreu em anos anteriores. Fabiano Santos, Júlio Canello e Leonardo Barbosa direcionam o foco para o padrão de apoio recebido pelo governo em votações nominais, ao analisar a estrutura do conflito político na "Casa baixa" e como a crise causada pela pandemia impactou essa estrutura. Resultados panorâmicos sobre as votações (nominais e simbólicas) na Câmara dos Deputados são expostos e descritos, bem como o grau de consenso obtido nas votações nominais. Projeta-se, tendo em vista a aproximação formal de partidos do chamado "centrão" à base de apoio do governo, um futuro próximo da estabilidade, embora nenhuma previsão seja feita quanto à sustentabilidade do arranjo montado pelo Executivo – dados os diversos fatores, externos e conjunturais, potencialmente causadores de novas crises.

O capítulo 4 traz a mesma análise só que com os olhos voltados para Senado Federal. Júlio Canello, Debora Gershon e Leonardo Barbosa mostram como o Sistema de Deliberação Remota (SDR) mudou a dinâmica de funcionamento da Casa, com impacto sobre temas abordados, regras do processo decisório e organização das forças partidárias nesta Casa. Desde o início da legislatura até o fim de agosto de 2020, o Senado Federal decidiu sobre 650 matérias, entre medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, além de substitutivos e emendas da Câmara dos Deputados. Ao se comparar o

comportamento neste período de funcionamento excepcional com o período pré-pandemia nota-se que senadoras e senadores priorizaram o debate sobre a crise da Covid-19, em coordenação com a Câmara, reduzindo de forma significativa o grau de aderência às propostas e posições governamentais.

No capítulo 5, Debora Gershon e Leonardo Barbosa apresentam um quadro geral sobre a agenda considerada prioritária no Congresso de meados de março até início de julho, período auge de vigência do Sistema de Deliberação Remota (SDR). O requerimento de urgência tornou-se peça-chave na dinâmica de votação de proposições legislativas no plenário das Casas, uma vez que o funcionamento das Comissões foi suspenso. O texto descreve sinteticamente as mudanças implantadas pelo SDR, no que diz respeito à atribuição do *status* de urgência a determinadas matérias, tanto na Câmara quanto no Senado, e sistematiza a produção do Congresso em tramitação sob a égide do SDR, para, por fim, mostrar que de fato a agenda legislativa seguiu as diretrizes constantes dos documentos que embasaram a adoção do SDR.

No capítulo 6, Vitor Oliveira avalia a atuação da sociedade civil em tempos de pandemia por meio da conceituação de suas ações no âmbito da política institucional. Além disso, descreve e examina dois casos emblemáticos de ação coletiva de movimentos de *advocacy*, no sentido de influenciar políticas públicas em tramitação no nível nacional. O texto explora o modo pelo qual as organizações e suas lideranças resolveram problemas de coordenação e mobilização no plano federal, em um cenário de escassez das ferramentas tradicionais de *lobbying*. Duas variáveis aparecem como chaves: o senso de oportunidade dos atores, com o aproveitamento das janelas abertas pelo processo legislativo; e o capital político construído ao longo de anos pelas organizações, potencializados por estratégias de comunicação e mobilização virtuais. Enfim, o autor expõe como foi relevante a sinalização da amplitude ideológica das coalizões formadas nos dois momentos em tela, por meio da estratégia de

diversidade na seleção de porta-vozes, bem como de mobilização massiva, em escala poucas vezes vista fora de períodos eleitorais ou de *impeachment*.

O capítulo 7, de João Feres Júnior, coloca a iniciativa no Congresso Remoto em perspectiva histórica de longa duração, ao tomá-lo como pertencente à classe de medidas adotadas em contextos republicanos para se debelar os efeitos de crises sociais e política agudas. Para tal, o autor examina o significado histórico do conceito de crise, mostrando como ele sempre esteve ligado à demanda por uma solução ou decisão. Em seguida, são examinadas as soluções preconizadas pela tradição do pensamento político e pelas instituições, desde a antiguidade clássica até os dias de hoje. A resposta dessa tradição é a adoção de interregnos autocráticos cuja finalidade é debelar a crise e restaurar a ordem anterior. O problema é que tal resposta historicamente se confundiu com usurpações autocráticas da República. O autor conclui mostrando como a instituição do Congresso Remoto, ao possibilitar a continuidade do funcionamento legislativo de maneira extremamente temporânea, fechou a janela para soluções autocráticas para essa crise de enormes proporções, preservando assim o funcionamento da democracia brasileira.

Por fim, o capítulo de San Romanelli Assumpção, como o próprio título anuncia, tece considerações normativas acerca do Congresso Remoto. Aqui a perspectiva não é histórica, mas puramente teórica. Para além do âmbito da saúde pública, ou mesmo misturado a ele, a autora mostra como a crise da Covid-19 é ao mesmo tempo social, Estatal e política. Seu caráter social é óbvio pelos imensos distúrbios que incidem diretamente sobre a vida das pessoas, seja no âmbito laboral, familiar, pessoal e de convívio. O caráter Estatal da crise é muito importante de ser compreendido, pois perante ela não há espaço neutro, ou o Estado intervém com o intuito de debelar suas consequências, e isso requer um enorme esforço e capacidade, ou ele se omite e permite que a pandemia tenha seu poder destrutivo maximizado. O problema é que quando o ramo

administrativo do Estado, o Executivo, é comandado por um grupo político negacionista e incompetente, como é o caso atual, a questão Estatal se traduz rapidamente em profunda crise política. Ao instituir o Congresso Remoto, evitando ao mesmo tempo soluções autoritárias e omissão estatal, o Poder Legislativo tenta debelar ou pelo menos lidar com a crise política de maneira a permitir soluções para as crises Estatal e social trazidas pela pandemia. Tal ato afirma o primado da política e da democracia.

Referências

Almeida, Acir. *Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. (Tese). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2018.

Freitas, Andréa. *O Presidencialismo da Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

Meirelles, Fernando. *A Política Distributiva da Coalizão*. (Tese). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2019.

Capítulo 1
Primeiros passos

Fabiano Santos
Cristiane Batista

1. Introdução[1]

A experiência legislativa brasileira durante a atual crise pandêmica não apenas configura elemento político básico de conjuntura, mas também fenômeno de grande interesse no debate acadêmico sobre a inserção do Congresso no processo mais denso de produção de políticas. Desde os estudos iniciais de Figueiredo e Limongi (1999), passando pelo diagnóstico do funcionamento das comissões de Pereira e Mueller (2000) e análise da produção endógena de leis ao Congresso de Amorim Neto e Santos (2003), algum consenso existia sobre a liderança do Executivo – o presidente e seus ministros – na organização do processo decisório em torno de políticas públicas centrais para o país.[2] A proposta do estudo parte do artigo clássico de Abranches (1988), segundo o qual o funcionamento do

---

[1] Os autores agradecem a Fernando Sabóia Vieira pelas preciosas orientações quanto às modificações regimentais introduzidas nas três Casas do Congresso Nacional para a viabilização das atividades legislativas em modo remoto. Quaisquer falhas e omissões faltantes são de responsabilidade dos mesmos.

[2] Para uma resenha recente da enorme e boa bibliografia que surge a partir dos anos 1990 em torno do Legislativo, ver Figueiredo e Santos (2016).

sistema depende da iniciativa do presidente em formar uma base de apoio operacional no parlamento, girando em torno de coalizões com os principais partidos. Uma vez decidida a formação da coalizão, Legislativo, Executivo, partidos e ministros teriam os instrumentos institucionais necessários à boa condução do governo. O contrafactual seria a entropia, paralisia decisória ou, no limite, a destituição do presidente. Ou seja, não havia no horizonte de hipóteses prováveis a possibilidade de o Congresso, ele mesmo, tornar-se o lócus central de produção de políticas públicas para o país.

Não obstante, já há algum tempo o Congresso Nacional vem tornando-se o principal legislador no Brasil, como indica o excelente trabalho de Almeida (2018), e suas atividades fortemente ancoradas nas capacidades informacionais das Comissões permanentes e da estrutura de assessoria e consultoria legislativas (Santos e Canello, 2016). O que veremos neste capítulo reforça essa tese. Ou seja, no momento em que se instalou a crise sanitária da Covid-19 o Legislativo brasileiro contemporâneo, mais especificamente, a Câmara dos Deputados, assumiu um protagonismo no processo de tomada de decisão, *vis-à-vis* o Executivo, que viabilizou as atividades legislativas de forma remota, servindo, inclusive, de inspiração para parlamentos em todo o mundo. É sobre esse ponto que versa o presente capítulo.[3]

2. Movimentos iniciais

Nosso objetivo neste capítulo é explicitamente descritivo e não explicativo. Buscamos apoio na hipótese de ter havido uma evolução institucional envolvendo o Legislativo brasileiro no sentido de torná-lo mais pró-ativo no processo decisório em políticas públicas (Almeida 2018), tendo o contexto da pandemia como objeto de investigação, e, além disso, de ser tal evolução institucio-

[3] Para mais informações sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro durante o período remoto, tais como temas abordados e quantitativo de matérias, ver análises do Congresso Remoto (congressoremoto.org.br/analises).

nal resultado, entre outros fatores, do investimento em assessoria e informação (Santos e Canello, 2016). Nesse sentido, não haverá teste de hipótese, nem nova explicação sobre o funcionamento da Câmara dos Deputados e estranho seria caso houvesse, uma vez que a experiência da pandemia tem início apenas há alguns meses. Acreditamos, contudo, que a crônica da reação de deputadas e deputados ao novo ambiente político gerado pela crise sanitária fornece material rico para futuras explanações, mais rigorosas e dotadas de contornos "científicos" mais bem definidos. Senão vejamos.

A ação legislativa número 1 no Brasil da pandemia foi a própria decisão de manter em funcionamento o Congresso Nacional. No fim do ano de 2019 e início de 2020, o mundo começou a tomar conhecimento do poder devastador do SARS-CoV-2, vírus causador da Covid-19, também conhecido como Coronavírus.[4] Os primeiros casos da doença ocorreram na cidade de Wuhan, na China, no início de dezembro de 2019, sendo enviada notificação à Organização Mundial de Saúde (OMS) no final daquele mês. O Brasil iniciou o ano de 2020 solicitando à OMS esclarecimentos sobre a notificação e, dias depois, a Organização publicou seu primeiro comunicado de alerta sobre o surto e anunciou mais de 40 casos de "pneumonia por causas desconhecidas" na China, com uma morte, além de dois casos de pacientes com passagem em Wuhan, um na Tailândia e outro no Japão. No dia 10 de janeiro, o Comitê de Monitoramento de Eventos do Ministério da Saúde brasileiro foi acionado e, seis dias depois, este mesmo ministério publicou a primeira informação sobre seu conhecimento da doença. No dia 20 de janeiro a OMS e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) reuniram-se para definir uma estratégia internacional de resposta, sendo divulgado no dia seguinte, o primeiro Boletim Epidemiológico da OMS com a indicação de risco moderado. No dia 22, foi ativado o Comitê

[4] Ver https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#dez2019 http://corona.dourados.ms.gov.br/index_admin.php?class=NeaArtigoView&id=4

de Operações de Emergência (COE) em nível 1 de alerta, sendo elevado para o nível 2 cinco dias depois. No dia 24, o número de casos da doença já superava os 800, com 25 mortes, incluindo a primeira fora da China. No penúltimo dia do mês de janeiro, a OMS alterou seu posicionamento e elevou a indicação de risco para "alto", declarando Emergência Internacional.

Na sequência dos acontecimentos, o Brasil acionou no dia 31 de janeiro, o Grupo Executivo Interministerial, com a primeira reunião realizada em 3 de fevereiro, mesmo dia em que o país declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Um dia depois, no dia 4, o Ministério da Saúde enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Quarentena, sendo aprovado em dois dias pelo Congresso Nacional. No dia 5 do mesmo mês, foi realizada a missão de repatriamento dos 34 brasileiros que viviam na cidade de Wuhan, ocorrendo, um dia depois, uma reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com secretários de saúde de estados e capitais. Três eventos importantes acontecem no dia 7 de fevereiro. O primeiro deles foi a sansão presidencial do projeto de lei da quarentena aprovado pelo Congresso no dia anterior; o segundo, a decolagem do voo trazendo os brasileiros da China; e o terceiro, a capacitação técnica de representantes de nove países das Américas do Sul e Central, realizada pelo Ministério da Saúde e pela a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), para diagnóstico laboratorial do novo vírus. No dia 9 de fevereiro, desembarcam no Brasil as 58 pessoas envolvidas na Operação de Regresso dos brasileiros da China.

Até 10 de fevereiro, mais de 40 mil casos já tinham sido registrados no mundo, com 454 deles em outros 24 países, e mais de mil mortes, sendo as duas primeiras fora da China, em Hong Kong e nas Filipinas.[5] Com a avaliação da ocorrência de poucos casos fora do território chinês e o número de infectados crescendo menos, a

[5] O primeiro caso da doença nos Estados Unidos, país líder no número de casos e mortes, foi anunciado em 21 de janeiro.

OMS definiu, no dia 14 de fevereiro, o surto da Covid como "controlado", posição alterada dez dias depois, quando se observou um aumento exponencial de casos externos à China, com os maiores números sendo registrados na Itália – que passou de 79 casos para 222 em apenas dois dias – e no Irã – que contabilizou doze mortes e fechou as fronteiras. Ao todo, nesse período, quase 80 mil casos foram confirmados, sendo mais de 2 mil em outros 31 países, e 2.600 mortes, 35 delas fora da China. Diante desses números, a OMS declarou, então, que os países deveriam se preparar para uma possível pandemia.

No Brasil, foram apresentadas ações de enfrentamento ao vírus durante a reunião dos ministros da Saúde do Mercosul, em Assunção, no Paraguai, no dia 19 de fevereiro. No dia 21, o alerta para casos suspeitos da doença no mundo atingiu mais sete países além da China, subindo para dezesseis países três dias depois. O primeiro caso de coronavírus no país foi confirmado no dia 26 de fevereiro, na cidade de São Paulo, em um paciente de 61 anos com histórico de passagem pela Itália. No mês seguinte, dia 9 de março, o Ministério da Saúde passou a adotar as novas recomendações da OMS, como realização de testes de Covid em pacientes internados com síndrome respiratória grave. Em 11 do mesmo mês, a Organização definiu o surto como pandemia, período no qual o número de casos subiu para 118 em 114 países, com mais de 4 mil mortes, sendo 90% dos casos localizados na China, Itália, Irã e Coreia do Sul. Um dia depois, o Ministério da Saúde brasileiro, seguindo a orientação da OMS, regulamentou e publicou no Diário Oficial da União (DOU) os critérios de isolamento e quarentena a serem aplicados e seguidos pelas autoridades de saúde locais. O objetivo era evitar a dispersão do vírus pelo país e o colapso do Sistema Único de Saúde (SUS) por superlotação nos hospitais públicos. Posteriormente, no dia 13, recomendou a antecipação de férias escolares, a suspensão de eventos e o isolamento de viajantes internacionais. Quatro dias depois foram anunciadas as primeiras mortes por Covid no país,

primeiro um homem de 62 anos de idade no estado de São Paulo, e, horas depois, uma mulher de 63 anos e um homem de 69 anos, no estado do Rio de Janeiro.

Como vimos, o dia 13 de março marca o início do afastamento social no Brasil. Quatro dias depois, no dia 17, a Câmara dos Deputados publica a Resolução nº 14/2020 e institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR).[6] O SDR foi criado para viabilizar o funcionamento da Casa durante a crise sanitária e econômica relacionada à Covid-19, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, sujeitas à apreciação do plenário de forma remota. As plataformas digitais que serviram de base para o sistema permitiram os debates entre os parlamentares por áudio e vídeo, inclusive por *smartphones*, via aplicativo chamado Infoleg. A ferramenta previu ainda a publicação desses áudios e vídeos, de forma simultânea ou gravada, nos canais de mídia institucional, TV, Youtube ou por meio das mídias sociais dos parlamentares.[7] Todas as informações sobre as matérias a serem votadas, a orientação de voto das lideranças partidárias, e, finalmente, o voto do parlamentar, são viabilizados pelo aplicativo. Para ter acesso a esse aplicativo, foi necessária a realização de novos cadastros pelos parlamentares, com registros de novos e-mail e senha, diferentes daqueles utilizados na plataforma interna da Câmara. A convocação das sessões acontece com antecedência mínima de 24 horas, salvo se realizadas em sequência. As sessões realizadas por meio do SDR são consideradas como deliberativas

---

[6] Ver https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html.

[7] A transmissão das seções e/ou da sua gravação nos ambientes virtuais é vedada nos casos de sessões secretas, que são aquelas que deliberam sobre projeto de fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; declaração de guerra ou acordo de paz; e passagem ou permanência de forças estrangeiras pelo território nacional (Incisos I, II e III do parágrafo único do Art. 92 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

extraordinárias, constando em ata a informação expressa de que as deliberações foram tomadas em ambiente virtual.[8]

Uma das principais preocupações tecnológicas em torno da criação do Sistema de Deliberação Remota foi a garantia da segurança dos trabalhos virtuais, tanto para os deputados, quanto para a legitimidade das decisões, desde o debate até o voto final. Pensando nisso, a Resolução 14 previu – e o sistema do aplicativo Infoleg garantiu – os seguintes procedimentos: sigilo do voto do parlamentar até a totalização da votação e anúncio do resultado; irretratabilidade do voto uma vez encerrada a votação; garantia do sigilo dos dados biométricos dos parlamentares; proclamação do processo de votação, totalização dos votos e registro dos resultados de votação por meio dos sistemas institucionais da Câmara dos Deputados; possibilidade de soluções ao gerenciamento de áudio e vídeo das sessões por meio de plataformas comerciais, desde que estas atendessem aos requisitos definidos pela Resolução; utilização dos sistemas operacionais IOS ou Android nos *smartphones*, bem como habilitação prévia dos mesmos; verificação em duas etapas para a primeira autenticação do dispositivo; acesso simultâneo de todos os deputados e da Secretaria Geral da Mesa à sessão, mediada pelo presidente da Casa; e, finalmente, funcionamento ininterrupto da sessão virtual, supervisionada pela Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação da Câmara.

O capítulo tem por objetivo daqui por diante fornecer uma descrição do microprocesso, em vários momentos, propriamente tecnológico e informacional, que viabilizou a retomada das atividades de plenário da Câmara dos Deputados tão rapidamente, desde a decretação do afastamento social em todo o território nacional, no dia 13 de março, até a realização da sua primeira sessão virtual, doze

[8] A média do quórum em sessões deliberativas na Câmara dos Deputados subiu de 445 para 503 no período remoto, com a ressalva de que o quórum é medido duas horas antes da sessão, sem verificação posterior (ver Nota 2 – congressoremoto.org.br/analises).

dias depois, dia 25 de março.[9] Quando exatamente e por que houve a clareza, na Câmara dos Deputados, da necessidade de se avançar com o sistema de deliberação remota? De que maneira, e se ocorreu, a experiência internacional influenciou o processo brasileiro de realização do sistema remoto? Houve autonomia nesse processo ou se seguiu experiências internacionais já em andamento? A criação e uso do sistema de deliberação remota resultaram de iniciativas e sugestões feitas aos políticos pela Diretoria de Tecnologia e Informação da Câmara dos Deputados; resultaram de uma demanda dos políticos ocupantes da Mesa Diretora e/ou lideranças partidárias; ou foram uma via de mão dupla, com intensa cooperação e coordenação entre essas duas instâncias? Ao entrevistar atores-chaves no processo e, assim, conseguir as respostas para tais questões, nossa reflexão visa não ao teste sistemático de novas e velhas hipóteses, mas apenas apontar direções possíveis para o debate político e acadêmico em torno do Legislativo nos tempos de pandemia. Acreditamos que por essa via também estaremos lançando luzes sobre a dinâmica institucional da Câmara no mais longo prazo (Almeida, 2018).

3. Entrevistas e depoimentos de atores-chaves no processo

Realizamos entrevistas semiestruturadas por e-mail com atores-chaves da Câmara dos Deputados envolvidos na execução do Sistema de Deliberação Remota, ferramenta que viabilizou as atividades legislativas no período da quarentena. São eles: Patricia Gomes Rego de Almeida, diretora adjunta da Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação; Cristiano Ferri Soares Faria, executor

[9] A ciência política brasileira não tem se debruçado com a devida atenção sobre o tema do uso das mídias digitais como forma de preencher as atividades de representação política. Exceção importante encontra-se no trabalho desenvolvido por Sérgio Soares Braga e sua equipe na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Já são vários artigos publicados e teses defendidas. Cito aqui duas produções recentes: Carlomagno et al. (2019) e Carlomagno e Braga (2019). Outra exceção importante encontra-se em Faria (2015), um dos nossos informantes.

de projetos em inovação cívica; Marcus Vinícius Chevitarese Alves, também da Diretoria de Inovação e pesquisador do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR); e Marcelo Calero, deputado federal, pelo Cidadania, do Rio de Janeiro. As entrevistas foram compostas por perguntas abertas cujo conteúdo fora previamente discutido com os respondentes. A escolha destes respondentes decorreu da posição que ocupam no processo de sofisticação tecnológica da Casa Legislativa (no caso de Almeida, Alves e Faria), no debate acadêmico e institucional sobre tal processo (no caso de Almeida, Alves e Faria) e na participação como representante na decisão final sobre políticas (caso de Calero).

Com relação ao momento em que ficou clara a necessidade de se avançar em um sistema de deliberação remota para garantir as atividades legislativas da Câmara dos Deputados, nossos entrevistados informaram que foi a partir da observação do avanço da discussão sobre o assunto em democracias acometidas pela Covid antes do Brasil. Nesse momento, ainda no mês de fevereiro, o Secretário-Geral da Mesa da Casa começou a analisar a possibilidade e amadurecer a ideia. Desta forma, de acordo com um dos entrevistados, a Câmara dos Deputados agiu tão rapidamente na realização do sistema de deliberação remota que é possível afirmar que as experiências internacionais foram influenciadas pelo processo brasileiro, e não o contrário. A partir de então, o modelo da normatização, a tecnologia utilizada e a adaptação ao novo formato de atividade legislativa foram construídas conjuntamente, com base em muita troca de informações entre o Legislativo brasileiro e os parlamentos internacionais.

A agilidade da Câmara na execução do SDR, do ponto de vista comparado com outras democracias, pode ser explicada, segundo as entrevistas, por alguns fatores. Em primeiro lugar, pela existência de recursos humanos tecnológicos especializados, além de recursos materiais substanciais (o orçamento anual da Câmara é um dos maiores dentre os parlamentos do mundo). Segundo, pela

vontade política por parte do Presidente da Casa e da Mesa Diretora, "tendo em vista o papel essencial do Poder Legislativo dentro do sistema de freios e contrapesos no atual contexto político institucional brasileiro, sendo o presidente Rodrigo Maia o líder desse processo". Por último, a certa tradição de iniciativas de inovação tecnológica pela Câmara desde os anos 2000, por meio dos núcleos tecnológicos espalhados pela Casa.

Uma das principais preocupações da utilização do sistema remoto, como já narrado anteriormente, era com o arcabouço legal que amparasse a validade das deliberações das sessões virtuais. Foi apontado como grande desafio viabilizar tecnologicamente o trabalho remoto, com mais de 500 participantes, cuja dinâmica se aproximasse de uma sessão presencial. Como se tratava de uma realidade totalmente nova, as adaptações e ajustes em torno da comunicação com os parlamentares, seja para instruções, seja no suporte às sessões, eram ajustadas diariamente, a cada nova versão. "Nosso processo de construção tecnológica foi incremental, o que nos permitiu oferecer uma solução integrada que contemplasse, em um aplicativo, desde o registro de presença, consulta da orientação dos líderes de partido, o voto, inscrição em lista de oradores para diferentes momentos da sessão, até o painel de resultados".

Para assegurar a transparência, os dados continuaram a ser publicados no portal de dados abertos da Câmara, respeitando-se os mesmos formatos originais. O processo de gestão de mudanças requereu o envolvimento de equipes multidisciplinares, desde servidores experientes do rito legislativo aos profissionais da área de tecnologia, que se alternavam em turnos durante todo o dia e realizavam testes quando não havia sessão. Com relação à garantia da segurança e a legitimidade do processo decisório remoto, foi criada, então, a Resolução nº 14/2020, que, como vimos, instituiu o Sistema de Deliberação Remota da Câmara. A equipe técnica, segundo entrevista, discutiu exaustivamente o tema da legalidade das decisões em ambiente virtual, dentro do tempo que dispu-

nha, e foram tomadas medidas no sentido de garantir a autoria do voto. Assim, uma das medidas incorporada pela Resolução 14 foi o cadastro de identificação do celular de cada parlamentar para que o sistema pudesse identificar com segurança se aquele dispositivo estaria ou não autorizado a emitir voto. Com relação à adaptação dos deputados ao sistema, nos foi informado que não pareceu ter havido grandes dificuldades, uma vez que já se utilizava o InfoLeg, aplicativo para *smartphones* e *tablets* que traz informações sobre as atividades legislativas da Câmara. Além disso, foram feitas algumas rodadas de testes e simulações como treinamento, no intuito de antecipar eventuais dificuldades na manipulação do sistema.

Pelas informações coletadas a partir das entrevistas podemos afirmar que a criação do Sistema de Deliberação Remota da Câmara dos Deputados não partiu do zero. A necessidade de se viabilizar um processo legislativo digital já fazia parte da estratégia digital da Casa. Encontrava-se em tramitação, desde dezembro de 2019, a Resolução nº 12/2019,[10] que estabelece o processo legislativo digital na Câmara. Tal matéria foi apontada como base para as decisões que vieram a ser executadas. Quando o afastamento social foi deflagrado e a importância de se manter as atividades deliberativas da Casa no período de isolamento detectada, a Secretaria Geral da Mesa e a Presidência da Casa solicitaram à Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação avaliação sobre viabilidade técnica de se acelerar algumas ações previstas na transformação digital da Casa. Como essa diretoria já contava com vários módulos tecnológicos de sistemas dirigidos à automação do processo legislativo, frutos de planejamento estratégico anterior, tal como o InfoLeg, a construção de uma solução para deliberações remotas viabilizou-se de maneira natural. O que não havia era a possibilidade de se votar remotamente, adaptação feita em um prazo bastante exíguo (cerca de dez

[10] Originalmente, PRC 113/2019 (ver https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=826D98BB91EF1EA5D42CD343E65A2AF5.proposicoesWebExterno2?codteor=1815743&filename=PRC+113/2019).

dias). Em outras palavras, o SDR já estava engatilhado como projeto antes da pandemia. A quarentena foi apenas, como relatado, uma janela de oportunidade que se abriu. "Certamente, sem a estratégia e o investimento dos servidores em um modelo digital que permitisse agilidade, transparência, rastreabilidade e alcance nacional, não seria possível ter implantado o contingenciamento do funcionamento da democracia representativa nesse momento de pandemia", relata um de nossos entrevistados.

Na entrevista com Cristiano Ferri Faria, executor de projetos em inovação cívica da Câmara dos Deputados e que esteve envolvido no laboratório de inovação cidadã da Casa, o LabHacke,[11] foi perguntado se a experiência teria servido como uma espécie de origem tecnológica do SDR. Sua resposta foi que não diretamente e nos informou que o LabHacker surgiu no contexto dos movimentos de junho de 2013 como uma resposta do Congresso ao clamor popular por maior abertura e participação no processo legislativo federal. Além disso, serviu como um instrumento hacker para abrir uma outra frente de desenvolvimento tecnológico à parte do departamento tecnológico da Câmara, hoje responsável pelo SDR. Nesse sentido, continua, o LabHacker incorporou mecanismos de inovação aberta e desenvolvimento em rede (com a participação de parlamentares, inclusive) para projetos tecnológicos e outras inovações não tecnológicas voltadas a um objetivo bem específico: a política de parlamento aberto. Por outro lado, contribuiu para gerar uma tensão em relação ao Departamento de Tecnologia e Inovação, como uma competição construtiva, como se esse Departamento perdesse o monopólio do desenvolvimento tecnológico.

---

[11] "O LabHacker é o laboratório de inovação cidadã da Câmara dos Deputados e atua em três temas: transparência, participação e cidadania, com projetos colaborativos e experimentais. O laboratório também tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, servidores públicos, hackers cívicos e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos". (http://labhackercd.leg.br/)

Além da visão técnica sobre a experiência brasileira no processo de execução do sistema de deliberação remota, é importante destacarmos também a visão política. Na percepção do deputado Marcelo Calero, questionado sobre o tipo de preocupação política que teria surgido entre os parlamentares com o SDR, destacou a capacidade de influência, com isonomia, dos partidos sobre os mais diversos processos legislativos. Seu relato indica que essa preocupação foi sendo mitigada na medida em que se intensificaram as reuniões de líderes, que permaneceram presenciais, e em que se tornava claro que a distância física não impediria as negociações em torno das matérias, a princípio, relacionadas apenas ao combate à pandemia do novo coronavírus, prioridade essa que, chama atenção, começa a ser revista com a deliberação de outras matérias não relacionadas à crise sanitária. Perguntado sobre o posicionamento das organizações da sociedade civil no processo de execução do SDR, relatou que houve uma percepção rápida da importância da deliberação remota nesse momento, uma vez que a alternativa seria a interrupção do funcionamento do parlamento, "algo que somente aconteceu durante o governo militar e que se configura como inaceitável no período atual".

Finalmente, questionado sobre se houve consciência do grau de centralização das atividades na Mesa e nos líderes no que diz respeito às informações essenciais para a tomada de posicionamento e voto, Calero respondeu que sim, houve esta consciência:

> Esse aspecto foi repisado pela presidência da Câmara e discutido internamente nos partidos. Os gabinetes tiveram de se reinventar, para que suas assessorias também pudessem centralizar a variedade de debates internos dos partidos sobre as matérias em pauta. Com efeito, muito do trabalho de análise feito originalmente pelas lideranças passou a ser feito, em certa medida, pelo próprio gabinete dos parlamentares, especialmente em matérias que tradicionalmente se identificam divergências entre o gabinete e o posiciona-

> mento do partido. Contribuiu para essa centralização o fato de as comissões parlamentares não estarem funcionando. Como se sabe, as comissões são espaços de pulverização temática, na medida em que abrigam discussões mais detidas e específicas e, por isso, é o lócus onde os parlamentares conseguem maior protagonismo em sua atuação, independentemente do tamanho das bancadas que integram.

Sobre cenários futuros para os trabalhos legislativos pós-pandemia, alguns foram vislumbrados, como a consolidação do parlamento virtual, com deliberações de plenário e comissões, debates (*lives*), assessoria e atendimento de gabinete ocorrendo em plataforma remota. Além disso, essa nova prática atenderia à narrativa pública em relação à redução de gastos com o trabalho legislativo, como eletricidade, água, café, limpeza etc. Por outro lado, aponta um dos entrevistados, a transformação para o ambiente digital pode encontrar resistência natural da "velha política", que enfrenta dificuldade de adaptação ao mundo *on-line*, além da resistência política em virtude de potencial diminuição de recursos de viagens semanais dos parlamentares.

Em síntese, retomando as perguntas do capítulo, as entrevistas nos permitiram concluir que, em primeiro lugar, a necessidade de se avançar com o sistema de deliberação remota na Câmara dos Deputados foi confirmada com a recorrente observação de iniciativas tomadas nesse sentido por outras democracias já acometidas pela pandemia e pelo distanciamento social. Sobre esse ponto, houve uma aproximação entre os parlamentos espalhados pelo mundo e os trabalhos passaram a ser construídos em conjunto, com troca de informações e experiências. Contudo, e já remetendo à segunda pergunta, a Câmara dos Deputados brasileira encontrava-se, naquele momento, em um estágio bastante adiantado de construção de ferramentas tecnológicas que permitissem o trabalho remoto. Apenas alguns ajustes tornaram-se necessários para colocá-las em prática,

o que foi feito em curto espaço de tempo. Dessa forma, o Brasil, embora acometido pela pandemia tardiamente, é visto mais como influenciador das experiências internacionais do que o contrário. No que se refere à terceira pergunta, sobre se o legislativo brasileiro teria atuado com autonomia nesse processo ou teria seguido experiências internacionais já em andamento, houve parceria na troca de experiências entre parlamentos de diversas democracias, como sinalizou um dos entrevistados, mas as iniciativas tecnológicas brasileiras encontravam-se em estágio mais adiantado, o que nos permitiu atuar com autonomia. Finalmente, sobre o protagonismo da criação do SDR na Câmara, se da Diretoria de Tecnologia e Informação, dos políticos ocupantes da Mesa Diretora e/ou lideranças partidárias, ou uma via de mão dupla, pelas entrevistas entendemos que os ocupantes da Mesa, centrada na figura do seu presidente, solicitaram a execução do sistema remoto à Diretoria de Tecnologia que, por sua vez, atendeu à demanda em curto espaço de tempo pelo fato de, como narrado, já dispor de ferramentas.

4. Conclusão

A crônica do processo de criação e institucionalização do SDR, com foco na Câmara, reforça a hipótese de um Legislativo dotado de forte estrutura informacional, capaz de, autonomamente, se organizar de forma a manter ininterrupto o processo decisório em torno da agenda pública. Várias centrais políticas válidas durante a pandemia foram ali gestadas, aparentemente, à revelia das preferências do presidente da República e seus ministros. Os exemplos do auxílio emergencial e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) são apenas os mais gritantes dentro de um conjunto massivo de proposições e emendas constitucionais. Ademais, o atual presidente foi o que, desde Fernando Collor e com

exceção do curto segundo mandato de Dilma Rousseff, mais derrotas sofreu em plenário, sendo que este cenário só piora após a SDR.[12]

Fica claro, portanto, que o SDR foi um desdobramento institucional, embora não predeterminado e necessário, *ex-ante* bastante provável, dadas as capacidades tecnológicas instaladas na Câmara dos Deputados e as inclinações e ambições políticas das lideranças legislativas eleitas para presidir esta Casa. Sendo assim, a experiência legislativa brasileira na pandemia poderá ter como consequência a revisão conceitual da ciência política sobre a inserção e dinâmica institucional do Congresso no processo político brasileiro. Mas essa experiência coloca desafios para além do debate conjuntural e acadêmico. Basicamente duas são as questões, obviamente entrelaçadas, de muito interesse: qual o modelo a ser seguido no momento pós-pandemia? Como se dará o relacionamento da sociedade com o parlamento?[13]

Como sabemos, em relação ao primeiro ponto, a composição individual do Congresso é distinta do efeito agregado de seu funcionamento, resultado de fatores que escapam ao perfil das pessoas que ocupam a instituição. A capacidade tecnológica do Legislativo é fruto de um investimento secular da sociedade em sua democracia, sendo os donos das cadeiras resultantes de escolhas eleitorais feitas em circunstâncias históricas específicas. Até que ponto os parlamentares donos dos atuais e futuros mandatos manterão a trajetória institucional de autonomia tão evidente durante a pandemia é questão a se acompanhar de perto. Com

[12] Para análises das diversas mudanças ocorridas no processo decisório legislativo a partir do SDR, ver os sites do Congresso Remoto (congressoremoto.org.br) e do Observatório do Legislativo Brasileiro (olb.org.br).

[13] Alguns "gargalos" do processo de deliberação remota são: agilidade na aprovação das matérias em plenário, resultando em escassez de debate; pouca circulação de informação sobre a matéria, partindo-se logo para a votação; ausência de presença física nos gabinetes, plenário e comissões para aprofundamento das discussões; votações simbólicas sempre que há consenso no Colégio de Líderes, sem que haja debate sobre a matéria; ausência de participação social, ainda que virtual (ver Boletim 1 – congressoremoto.org.br/analises).

relação à segunda pergunta, cabe pensar se a atual experiência legislativa de fato tem representado melhor a sociedade, a despeito do cancelamento das comissões e de que maneira as organizações da sociedade civil podem aumentar sua intervenção no processo decisório. Embora a decisão de manter o funcionamento da Câmara (e, logo em seguida, do Senado) em março de 2020 tenha sido crucial para a democracia, e a capacidade tecnológica e informacional instalada variável crucial nessa direção, escassos ainda são os elementos para um diagnóstico a respeito de eventual aumento em sua representatividade.

Referências

Abranches, Sergio. "Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro". *DADOS – Revista e Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

Almeida, Acir. *Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. (Tese). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2018.

Amorim Neto, Octavio e Santos, Fabiano. "The Inefficient Secret Revised: the legislative input and output of Brazilian deputies". *Legislative Studies Quarterly*, v. XXVIII, n. 4, p. 449-479, 2003.

Carlomagno, Márcio e Braga, Sérgio. "As assessorias de mídias digitais dos parlamentares brasileiros: organização e profissionalização na Câmara dos Deputados". *Teoria & Sociedade* (UFMG), v. 26, p. 150-178, 2019.

Carlomagno, Márcio et al. "Gabinetes digitais: o papel da comunicação online na rotina parlamentar". *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 26, p. 104-132, 2019.

Faria, Cristiano. *Parlamento Aberto na Era da Internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. E-book.

Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

Figueiredo, Argelina e Santos, Fabiano. "Estudos Legislativos no Brasil". In Avritzer, Leonardo et al. (org.). *A Ciência Política no Brasil, 1960-2015*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Associação Brasileira de Ciência Política, 2016.

Pereira, Carlos e Muller, Bernardo. "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

Santos, Fabiano e Canello, Júlio. "Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

Capítulo 2
Os regimentos remotos

Fabiano Santos
Debora Gershon

1. Introdução

Este capítulo descreve de maneira sintética as mudanças introduzidas no processo legislativo federal brasileiro, na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional (este na tramitação de medidas provisórias), após a decretação de situação emergencial de saúde em todo o território nacional, decorrente da pandemia da Covid-19 e a suspensão das atividades normais do Poder Legislativo. Analisa, também, algumas implicações centrais de tais alterações para a transparência das decisões do sistema político em tempos de crise sanitária, econômica e política. A primeira seção trata das características principais do processo decisório, previstas no regimento formal das duas casas legislativas. A segunda dedica-se à descrição e análise do sistema de deliberação remota (SDR). A terceira destaca gargalos e problemas enfrentados no sistema remoto atual. No Anexo, ao fim do capítulo, há três quadros que resumem as principais mudanças formais sobre os ritos do processo legislativo neste período remoto.

A decretação do estado de emergência e adoção do isolamento colocou o país diante do problema fundamental de como

assegurar o funcionamento das instituições democráticas, dado que o encontro presencial de parlamentares se tornara inviável. Não custa lembrar que poucos dias antes, em 20 de março, o Presidente da República havia insinuado pedir ao Congresso o estado de sítio, hipótese de imediato descartada pela presidência das duas Casas. O Legislativo agiu de maneira surpreendentemente rápida, e, por meio de sua estrutura de Tecnologia da Informação, implantou Sistemas de Deliberação Remota (SDR), permitindo a operação normal daquela que é a principal instância da democracia representativa – o parlamento.

Não obstante, a mudança do regime de deliberação e votação de matérias no Legislativo tornou-se rapidamente objeto de preocupação das organizações da sociedade civil que atuam em favor de causas fundamentais da cidadania, direitos humanos e preservação ambiental no país. Em cartas enviadas ao Supremo Tribunal Federal e aos presidentes da Câmara e do Senado, dezenas de entidades, algumas das quais atuantes não só no Brasil, pedem atenção e intervenção quanto às possibilidades de haver atropelo de direitos e procedimentos democráticos básicos, por conta da óbvia restrição no tempo e condições de debate das proposições colocadas para decisão em plenário.

Este capítulo está dividido em três partes. Primeiro, traçamos um apanhado geral do modelo tradicional de tramitação dos principais tipos de proposições. Na sequência apresentamos uma síntese das principais modificações introduzidas. Por fim, listamos as principais implicações dessas mudanças *vis-à-vis* as preocupações externadas pela sociedade civil organizada com atuação em Brasília. Além de analisar os regimentos, resoluções e atos normativos internos do Congresso, as notas que se seguem contaram com apoio de depoimentos de parlamentares da Câmara, assessores partidários e quadros de alto nível da estrutura do Legislativo brasileiro.

2. Os regimentos e o processo legislativo

A estrutura presencial do processo legislativo é relativamente bem conhecida e gira ao redor de quatro instâncias, a saber: a) Mesa Diretora da Câmara e a do Senado (depois trataremos das medidas provisórias, que tramitam no Congresso Nacional, a chamada terceira Casa); as lideranças partidárias; c) as comissões, permanentes e especiais; e d) os plenários das Casas.

Na Câmara e no Senado, todos os tipos de matéria iniciam sua trajetória pela Mesa, sendo então enviadas para comissões, nas quais um relator é designado para proferir parecer, recomendando sua aprovação ou rejeição, ou para formular substitutivo, no qual emendas são incorporadas. Uma vez sendo a proposição relatada e votada nas comissões (toda e qualquer matéria tramita em mais de uma comissão), ela retorna para a Mesa a espera de inclusão na ordem do dia e, eventualmente, na pauta de votações em plenário.

Várias exceções a essa estrutura básica são conhecidas. A mais importante delas é o instrumento de urgência regimental, art. 155 do Regimento da Câmara (a chamada urgência urgentíssima), com previsão análoga no Senado, segundo o qual havendo apoiamento mínimo de 50% mais 1 dos parlamentares, ou o equivalente em assinaturas de líderes de partidos cuja soma de bancadas equivalha ou ultrapasse tal número, uma matéria pode ser colocada em votação imediatamente, dispensando parecer de comissões. Nesse caso, é designado relator ou relatora de plenário. Aqui é vital reconhecer a força dos partidos, pois é por meio do consentimento das bancadas e coalizões majoritárias que a definição da pauta de votações é feita.

Não obstante o poder e influência das lideranças dos partidos, a prática legislativa, ao longo das últimas décadas, vinha reforçando o papel das comissões, sobretudo na Câmara, e, dentro delas, a figura do relator como veículos fundamentais de provimento de informações para uma decisão mais bem fundamentada. Além disso, as comissões consagraram-se como espaço de transparência e par-

ticipação, na medida em que nelas se realizam audiências públicas com o objetivo de estreitar a comunicação com a comunidade de expertos, as partes interessadas, os direitos difusos potencialmente atingidos pelas medidas. O debate realizado nesses espaços muitas vezes informa o conteúdo de emendas às proposições legislativas e de destaques[1] para serem votados em separado, criando, assim, oportunidade para efetiva intervenção da sociedade civil no processo legislativo. A suspensão das comissões permanentes no período de pandemia, desse modo, atingiu um dos pilares do processo legislativo, ao mesmo tempo que ampliou o poder das mesas e das lideranças partidárias.

3. A deliberação remota

3.1 Descrição das mudanças de procedimentos

É importante reforçar que os atos do Senado e da Câmara não criaram ou alteraram os regimentos existentes (apesar da indicação dessa possibilidade no caso do Senado). Antes, são atos que adaptam os ritos à situação de calamidade pública. Os referidos atos alteraram de forma específica apenas o rito de tramitação das Medidas Provisórias (MP). As outras modalidades de tramitação, referentes a projetos de emendas constitucionais (PEC), projetos de lei complementar (PLC), assim como projetos de resolução e

[1] Parlamentares podem sugerir emendas, modificativas, supressivas ou aditivas aos projetos em tramitação nas comissões, a serem ou não acatadas pelos relatores ou relatoras. Estas, ao modificarem os projetos apresentam ao plenário da comissão a chamada emenda substitutiva, a qual, uma vez aprovada, avança para plenário a espera de ser incluída na ordem do dia. Emendas de plenário também podem ser apresentadas desde que a matéria não esteja sendo votada em regime de urgência. Neste caso, apenas emendas com 10% de apoio do plenário, ou com a assinatura de líderes cujas bancadas representem este número, serão consideradas. Os destaques para votação em separado são artigos específicos das matérias que, por requisição dos mesmos 10%, ou líderes correspondentes, vão a votação nominal, seja para suprimir ou manter.

decreto legislativos (PDL) e projetos de lei ordinários (PL) foram alterados apenas na medida em que o processo legislativo geral foi afetado pela suspensão das comissões permanentes e pelas alterações no acesso das proposições ao plenário.

A realização de sessões e votações nas duas casas do Congresso, bem como no plenário deste, foi viabilizada mediante as seguintes modificações regimentais:

a. Na Câmara, por meio da resolução de nº 14, votada em plenário e de acordo com o Regimento, cujo objeto foi a instituição do sistema de deliberação remota. Trata-se de medida excepcional destinada unicamente a viabilizar o funcionamento do plenário durante o período de emergência sanitária internacional concernente à Covid-19.
b. No Senado, por meio do ato de sua Comissão Diretora nº 7, sem voto em plenário, o qual prevê deliberação remota não apenas para o caso específico da atual pandemia, mas também para todas as circunstâncias que vierem a tornar necessária a tomada remota de decisão, resolução, portanto, a ser incorporada futuramente ao Regimento da Casa.
c. No Congresso, com o ato nº 1 das Mesas da Câmara e do Senado, pelo qual o rito de tramitação das MPs foi significativamente simplificado.

3.2 Tempo de tramitação, matérias pertinentes e construção da pauta

O fulcro das modificações refere-se à compressão radical do tempo de tramitação das proposições, dando máxima discricionariedade à presidência das Mesas para incluí-las na pauta de votações, após proferimento de pareceres de plenário, estes elaborados por relatores e relatoras designadas pelas próprias presidências.

Na Câmara, a resolução 14 estabeleceu o Sistema de Deliberação Remota (SDR).[2] Após uma primeira parte descrevendo como a logística da votação e das sessões devem ocorrer, o documento avança para a definição do processo político propriamente dito. Neste particular, os parágrafos 2º e 3º do artigo 4º são os centrais, o primeiro estabelecendo preferência, mas não exclusividade, às matérias relacionadas à pandemia e, o segundo, o apoio de líderes partidários que representem dois terços da Casa, além dos líderes do governo, da oposição, da maioria e da minoria como requisito para que matérias possam ser incluídas na pauta enquanto matéria urgente, segundo o que estabelece o regimento da Câmara em seu art. 155 (ver quadro 1 do Anexo).

Qual a importância dos referidos parágrafos? Em primeiro lugar, asseguram o caráter de excepcionalidade do SDR, embora não inviabilizem que temas estranhos à Covid-19 adentrem o plenário virtual. O importante aqui é observar a permanência dos kits obstrução para proposições fora do alcance de medidas destinadas a tratar dos efeitos da pandemia.[3] Em segundo lugar, trata-se de resolução altamente inclusiva ao apenas permitir votação das matérias cuja entrada na pauta encontrem amplo apoio.

No Senado, por sua feita, duas diferenças parecem relevantes com relação ao processo remoto na Câmara dos Deputados.[4] Não existe previsão de matérias preferenciais a serem tratadas durante o regime remoto, embora haja referência ao seu caráter de urgência e

---

[2] Ver www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html.

[3] Kit obstrução é um conjunto de procedimentos previstos nos Regimentos das Casas cujo intento é o de assegurar o direito de minorias de negociar os aspectos mais sensíveis das matérias sob votação. O principal deles é a retirada de quórum. Ao se declarar em obstrução, um grupo de parlamentares, mesmo estando na Casa, retira o número mínimo de presentes necessário para dar início à sessão. Neste caso, a maioria fica impelida a preencher o plenário por ela mesma.

[4] Ver www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020.

ao uso prioritário do SDR em situações de força maior que inviabilizam a reunião presencial. Ademais, não existe apoiamento mínimo necessário para que elas sejam incluídas na pauta de votação (ver quadro 2 do Anexo).

Assim sendo, a inclusão de matérias no plenário, bem como a deliberação sobre seu caráter urgente, aumentam no Senado o poder da Mesa e, dentro desta, do presidente no processo legislativo. Por contraste, na Câmara, a previsão formal de participação das lideranças partidárias no processo legislativo remoto ameniza, em alguma medida, a suspensão das comissões e o impacto disso sobre os mecanismos de transparência da Casa.

3.3 Medidas Provisórias

Quanto à tramitação das medidas provisórias,[5] ato conjunto das duas Mesas, o de nº 1, alterou o rito seguido até a pandemia, ao permitir a instrução perante o plenário de ambas as Casas, dispensando, assim, a formação e emissão de parecer por Comissão Mista. Relatoras ou relatores são designados pelas presidências e devem emitir parecer na Câmara, até nove dias após o dia de publicação da MP. Uma vez votada e aprovada na Câmara dos Deputados, a medida será enviada ao Senado, ao qual caberá apreciá-la em até 14 dias. Emendas são admitidas, devendo ser enviadas à Secretaria Legislativa do Congresso Nacional após dois dias úteis de sua publicação. Destaques e emendas de plenário também podem ser apresentados no dia de votação, mas são enviados diretamente às Mesas (ver quadro 3 do Anexo). Está mantido o prazo de 120 dias de eficácia da MP, conforme previsão regimental. As mudanças na tramitação das MPs figuram entre as mais importantes produzidas pelo sistema de deliberação remota.

[5] Nada mudou quanto ao tempo de validade das MPs, 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Ou seja, apenas o aspecto regimental da tramitação foi alterado, não ocorrendo quanto ao aspecto constitucional.

3.4 Vetos e créditos orçamentários

Por fim, vale pontuar que ainda não há clareza sobre como serão apreciados os vetos na deliberação remota, pois não há decisão, por ora, se haverá sessões conjuntas no período de deliberação remota. Chamamos também a atenção para o fato de que créditos orçamentários seguirão o rito de deliberação remota, não ficando sujeitos, portanto, ao risco de trancamento da pauta em função de vetos pendentes de votação. A regra, entretanto, já não era seguida de maneira fiel mesmo antes das mudanças no rito legislativo advindas da situação de calamidade.

4. "Gargalos" e problemas

Os chamados "gargalos" do novo processo residem basicamente em torno dos seguintes pontos:

- O primeiro e mais importante gargalo diz respeito à agilidade com a qual as matérias aparecem e são decididas em plenário, importando em escassez de debate no seu entorno e detalhes específicos. A discussão sobre PLs se restringe a no máximo dez parlamentares inscritos, além do encaminhamento das lideranças.
- Pouca circulação de informação substantiva sobre as proposições também caracterizam o atual processo. Boa parte dos parlamentares assim que ouve falar de uma proposta, sem tempo para maiores reflexões sobre qual posição assumir, é instada a tomar decisão de voto em prazo muito exíguo.
- A ausência de presença física nos gabinetes, plenário e comissões também redunda em perda informacional por parte dos parlamentares, que ficam restritos a aplicativos virtuais para se comunicar com colegas e assessores.

- As votações simbólicas permanecem, aumentando a discricionariedade das lideranças dos partidos. Elas ocorrem sempre que há consenso no Colégio, não havendo sequer debate sobre a matéria.
- Virtual inexistência de participação social na discussão das matérias. Como as comissões permanentes e especiais não estão em funcionamento, audiências públicas não são convocadas, retirando do processo o principal canal de intervenção e interlocução com a sociedade civil.

O problema mais central parece ser a significativa escassez de tempo para deliberação em torno das proposições, o que rouba valioso recurso utilizado pelas organizações da sociedade civil para fazer valer seus pontos de vista face ao posicionamento de relatores, relatoras e do plenário. De qualquer maneira, o bem mais precioso da democracia foi mantido, o parlamento.

Neste documento, indicamos as mudanças formais do processo legislativo em tempos de congresso remoto, assinalando seus principais gargalos e preocupações. A partir disso, é preciso analisar os impactos efetivos destes novos procedimentos deliberativos sobre a natureza do conflito político no Congresso, além de identificar as situações em que as "regras formais" parecem não funcionar, bem como avaliar a substância do que tem sido deliberado e votado.

ANEXO

Quadro 1. Câmara dos Deputados

Itens	Regimento	Previsão no SDR
Natureza das matérias votadas	Qualquer.	Urgentes (e outras incluídas via requerimento. Sistema remoto a ser usado durante o período da pandemia).
Inclusão de matéria urgente urgentíssima na Ordem do Dia (art.155)	Requerimento de urgência aprovado pela maioria absoluta da Câmara (257 parlamentares) ou de líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados. Apreciação da matéria imediata à aprovação do requerimento. Matérias urgentes dispensam exigências e formalidades regimentais, exceto publicação/distribuição, pareceres e quórum.	Manifestação favorável de dois terços da Casa (342) ou de líderes que representem esse número, além dos seguintes líderes: Governo, Maioria, Minoria e Oposição, mediante requerimento. *Expressamente vedados: requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, requerimentos de destaque simples, quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica.* Outras matérias incluídas de ofício ou a requerimento, submetidas a todos os requerimentos procedimentais usuais.
Comissões	Apreciam assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação conclusiva.	Suspensão das comissões permanentes usuais. Participação da Câmara em duas novas comissões temporárias: Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus e Comissão externa de acompanhamento das ações relativas ao coronavírus.

Itens	Regimento	Previsão no SDR
Votação	Votação nominal e simbólica (com pedido de verificação) Quórum de um décimo dos deputados. Emendas nas comissões e em plenário. Encaminhamento de votação por 5 minutos	Votação nominal e simbólica (com pedido de verificação). Quórum de um décimo dos deputados registrado em até 2h antes da sessão. Emendas durante a votação. Sem tempo definido para encaminhamento de votação. Sem prazo definido para conhecimento da pauta de votação pelo parlamentar. Líderes apresentam posicionamento a partir da divulgação da pauta.

Quadro 2. Senado Federal

Procedimentos	Regimento	Previsão no SDR
Natureza das matérias votadas	Qualquer	Urgentes. Sistema remoto a ser usado em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem reunião presencial dos Senadores.
Requerimento de urgência (apresentação)	Maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número para matérias de segurança nacional. Dois terços do Senado ou líderes que representem esse número ou comissão para matérias cuja apreciação se fará na segunda sessão deliberativa após aprovação do requerimento. Um quarto do Senado ou líderes que representem esse número para matérias pendentes de parecer.	Etapa de apresentação de requerimento não prevista.

Procedimentos	Regimento	Previsão no SDR
Inclusão de matéria urgente na Ordem do Dia	Aprovação da urgência em plenário por maioria simples, estando a maioria dos senadores presentes. Apreciação da matéria na sessão imediata à aprovação, ou na segunda e quarta sessões subsequentes, na dependência da razão da urgência.	Sem especificação dos procedimentos para inclusão de matéria urgente na pauta (prerrogativa assumida pelo presidente) a pauta é previamente disponibilizada aos senadores.
Comissões	Apreciam assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberam para orientação do voto em plenário ou aprovação conclusiva.	Suspensão das comissões permanentes usuais. Participação do Senado na nova Comissão Mista de acompanhamento da situação fiscal e execução orçamentária das medidas referentes à emergência pública causada pelo coronavírus.
Votação	Votação nominal e simbólica. Quórum de maioria absoluta dos senadores - matérias gerais. Emendas nas comissões e em plenário. Encaminhamento de votação por 5 minutos.	Votação nominal (não permite simbólica). Convocação das sessões com antecedência de no mínimo 24h. Votação de apenas uma matéria por sessão. Duração máxima das sessões de 6h. Quórum apurado no momento da votação. Emendas recebidas até o início da sessão. Pronunciamentos em 5 minutos. Orientação de bancada pelos líderes em 1 minuto.

Quadro 3. Resumo das principais mudanças relativas às Medidas Provisórias

	Regras antes da pandemia	**Regras do Câmara e do Senado no SDR**
Medidas Provisórias	Comissão Mista é formada em até 48h após a publicação da MP. 60 dias para votação nas duas Casas, prorrogáveis por mais 60. Urgência após 45 dias.	Suspensão da Comissão Mista de recepção no Congresso. Apreciação até o 9º dia de vigência na Câmara. Apreciação até o 14º dia de vigência no Senado. Mantido, no entanto, o prazo de 120 dias de eficácia da MP.

Capítulo 3
Conflito partidário na Câmara dos Deputados

Fabiano Santos
Júlio Canello
Leonardo Martins Barbosa

1. Introdução

Este capítulo descreve e analisa dados relativos ao comportamento do plenário da Câmara dos Deputados em tempos de pandemia, comparando este período àquele anterior ao crescimento da doença. Focamos o apoio recebido pelo governo em votações nominais no intuito de revelar a estrutura atual, embora parcial (posto que não inclui o Senado Federal), do conflito político no Congresso e como a crise causada pela pandemia impactou essa estrutura.

O capítulo divide-se em outras três seções. Primeiro, apresenta resultados gerais sobre as votações (nominais e simbólicas) na Câmara dos Deputados, bem como grau de consenso nas votações nominais. Em seguida, discute resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações da Câmara. No final, projetamos um futuro próximo mais estável, tendo em vista a aproximação formal de partidos do chamado "centrão" à base de apoio do governo, sem nenhuma previsão, contudo, quanto à sustentabilidade desse novo arranjo dados os diversos fatores, externos e conjunturais, potencialmente causadores de novas crises.

2. Conjuntura antes e durante a pandemia

Antes de verificarmos as mudanças no padrão de conflito parlamentar no período da pandemia, vale lembrar como vinha se caracterizando o governo Bolsonaro no quadro mais geral das relações Executivo e Legislativo no contexto brasileiro. Neste particular, o cenário na virada de 2019 para 2020 não trazia notícias animadoras. A decisão de montar o ministério sem consulta aos grandes partidos representados no Legislativo gerou, como era de se esperar, indicadores de apoio parlamentar relativamente ruins: apenas 78 projetos de lei ordinárias de iniciativa do Planalto haviam sido aprovados (a pior taxa de sucesso dos últimos cinco mandatos presidenciais); apenas 42 medidas provisórias aprovadas (a menor taxa em 20 anos); 343 projetos de decretos legislativos iniciados na Câmara tendo em vista derrubar decretos presidenciais emitidos, contra 130 em Dilma II, 22 em Dilma I, 10 em Lula II e 30 em Lula I. Para complicar a situação, o presidente rompeu com seu próprio partido, o Partido Social Liberal (PSL), e partiu para a montagem de um novo partido – o Aliança pelo Brasil – que ainda não conseguiu registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Todo esse conjunto de evidências não poderia deixar de repercutir no apoio dado pelo Congresso às matérias de interesse do governo – a taxa de governismo, ou seja, o percentual de parlamentares que votaram com o governo em matérias com algum grau de discordância, foi apenas de 76% em 2019, taxa superior apenas ao segundo, curto e malfadado governo Dilma.

Com a pandemia e a adoção por Câmara, Senado e Congresso do Sistema de Deliberação Remota (SDR), o quadro, a princípio favorável a um sentimento de solidariedade nacional, se agrava de forma significativa. Governadores e prefeitos decidem seguir as orientações do ministro da Saúde da vez, que por seu turno seguia recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Instaurou-se conflito federativo importante, após o presidente se contrapor repetidas vezes às medidas preventivas adotadas

em todo o mundo, e defendidas inclusive por seu ministro, além de forçar estados e municípios a recuarem em suas decisões. Congresso e STF juntos apoiaram os entes federativos, generalizando o quadro de desentendimento institucional em meio a crise sanitária de graves e inéditas proporções. Ao longo dos meses de pandemia no Brasil, Bolsonaro demitiu dois ministros da Saúde e nomeou um general sem formação médica para ministro inicialmente na condição de interino.

A resposta do presidente neste ambiente de agravamento de crise foi, até o término da coleta de dados para este capítulo, a de aumentar a presença de militares no governo, o embate retórico com o Congresso e parlamentares, e, finalmente, os primeiros passos na busca de apoio do chamado "centrão". É com este pano de fundo que daremos início ao exame do padrão de conflito no plenário da Câmara dos Deputados durante os primeiros anos de governo Bolsonaro.

3. Votações em plenário na Câmara dos Deputados: resultados gerais

A primeira dimensão analisada remete aos aspectos mais gerais das votações no plenário da Câmara. A tabela 1 indica o número total de votações em cada governo, acompanhado do seu percentual que foi realizado nominalmente. Consideramos apenas intervalos de tempo mais propriamente comparáveis, ou seja, até o dia 19 de junho do segundo ano de cada governo eleito. Esse é o dia limite dos dados levantados para a atual legislatura, servindo, portanto, de paradigma para os períodos anteriores.

Tabela 1. Votações no plenário da Câmara, por governo, até 19/6 do segundo ano

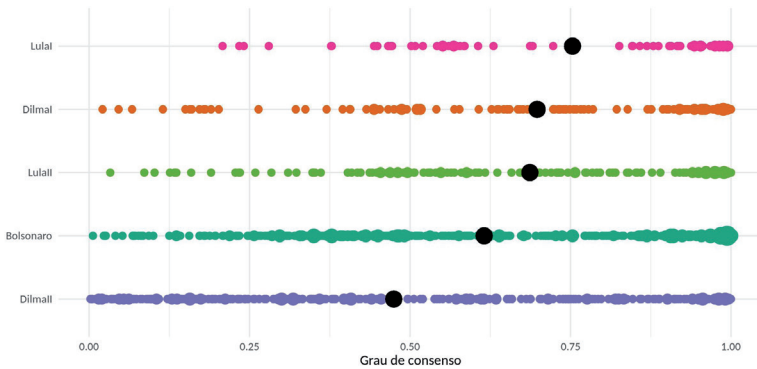
Governo	Número total de votações	Nominais (%)
Bolsonaro	1.513	29,8
Dilma II	1.774	18,5
Lula II	1.299	12,2
Dilma I	1.135	10,7
Lula I	1.585	4,7

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

É de se destacar a maior presença proporcional de votações nominais no atual governo, se comparado a qualquer um daqueles que o precederam. Esse indicador é um primeiro sinal da existência de conflito no plenário da Casa, ou, dito de outra forma, da fragilidade na articulação política do governo no Legislativo. O volume de votações nominais sob Bolsonaro supera, inclusive, aquele do governo Dilma II, que foi marcado pela crise política entre Executivo e Legislativo.

Calculamos também uma medida para avaliar o consenso nas votações nominais no plenário da Câmara, separadas por governo, e limitada ao período que vai até 19 de junho do segundo ano de cada. O indicador representa a diferença absoluta entre votos sim e votos não (e outros) sobre o total de votos. Quanto mais próximo de 1, maior é o consenso em torno da posição majoritária. Quanto mais próximo de 0, maior é a divisão no plenário entre sim e não/outros. Representamos esses dados na figura 1. Nela, cada ponto representa uma votação, distribuídas horizontalmente conforme o grau de consenso. Quanto maior o tamanho do ponto, maior o número de votações em determinado nível. Os pontos pretos representam a média de consenso no plenário para cada governo.

Como podemos ver, o Governo Bolsonaro teve o segundo pior resultado entre os governos comparados, superando somente o Governo Dilma II, marcado por profunda crise política que conduziu ao *impeachment* da mandatária. O baixo consenso nas votações corresponde à maior divisão dos votos em plenário e, consequentemente, deve ser lida como sinal da baixa capacidade de o Executivo pautar a atividade legislativa.

Figura 1. Grau de consenso em votações nominais no plenário da Câmara, por governo

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

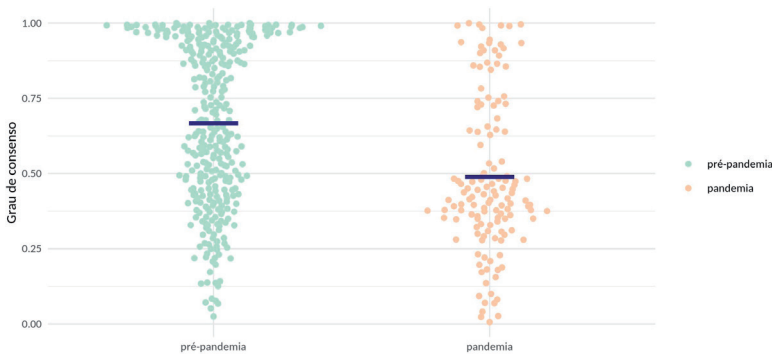
Por fim, vale observar as diferenças entre o momento atual e aquele, na atual legislatura, anterior à pandemia. A tabela 2 indica uma proporção de votações nominais ligeiramente maior durante o período pré-pandemia. É preciso notar que o número total de votações no período pré é bem maior, pois o intervalo de tempo é de mais de um ano, ao passo que a pandemia tem apenas alguns meses.

Tabela 2. Votações no plenário da Câmara, pré e pandemia

Período	Número total de votações	% de nominais
Pré-pandemia	999	33,6
Pandemia	514	22,4

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Quando enfatizado o grau de consenso nas votações nominais, há um perceptível aumento no conflito político no plenário, com redução expressiva na mediana após o início da pandemia.

Figura 2. Grau de consenso em votações nominais no plenário da Câmara, antes e durante a pandemia

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

É possível dizer, em termos gerais, que, além do grau de conflito no plenário da Câmara ser significativo durante o governo Bolsonaro, as divergências em votações tornaram-se mais expressivas após o início da pandemia da Covid-19, com a utilização do sistema de deliberação remota e o redirecionamento da agenda política em torno das repercussões da crise.

4. Apoio ao governo em votações nominais no plenário da Câmara

Levantados os aspectos mais gerais da dinâmica do plenário da Câmara, esta seção descreve resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações nominais, aqui medido pela aderência do plenário à orientação do líder. Ou seja, o apoio ao governo em votações nominais na Câmara é medido como o percentual de votos que segue a orientação da liderança do governo. Utilizamos apenas as votações em que há orientação do líder. Foram excluídas as votações consensuais e aquelas em que o percentual de votos "sim" é maior do que 90%.

Na tabela 3 apresentamos as médias do apoio recebido pelo governo, a partir da orientação de seu líder na Câmara, considerando, ambas, a totalidade das votações e apenas aquelas ocorridas até o dia 19 de junho de cada mandato (em que ressalvamos o período de afastamento de Dilma Rousseff anterior ao *impeachment* e excluímos o governo Temer, por ter iniciado seu mandato na metade final da legislatura).

Tabela 3. Média do apoio ao governo em votações nominais na Câmara dos Deputados (%, por Presidência)

Governo	Todas as votações	Votações até 19/6 do segundo ano de mandato
Lula I	73,7	77,4
Lula II	76,5	77,7
Dilma I	68,7	76,2
Dilma II	58,2	58,2
Temer	73,7	N/A
Bolsonaro	72,8	72,8

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

De modo geral, Bolsonaro tem recebido mais apoio em votações do que Dilma, ficando abaixo, porém, de Lula e Temer. Comparando apenas o período que vai até 19 de junho do segundo ano de cada mandato, a média de Bolsonaro somente é superior a Dilma II, ficando abaixo também, para esse intervalo mais curto de tempo, de Dilma I.

Para além das médias, vale destacar o volume de votações em que o apoio recebido pelo governo foi inferior a 50%, ou seja, os episódios em que a posição da liderança não foi majoritária, indicando provável derrota na votação. Esse pode ser um indicador ainda mais relevante do que o simples percentual de apoio ou aderência, pois não apenas denota falta de força na posição política, mas também eventual fracasso de articulação em plenário. Além disso, com esse levantamento podemos também mitigar o peso de temas que angariam o apoio da Câmara sem que isso signifique, necessariamente, apoio ao governo.

Tabela 4. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%

Governo	Proporção	Número total de votações
Dilma II	27%	184
Dilma I	17%	189
Bolsonaro	7%	315
Lula II	6%	274
Lula I	5%	138
Temer	1%	334

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Tabela 5. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%. Até 19/6 do segundo ano de cada presidência, excluído Temer

Governo	Proporção	Número total de votações
Dilma II	27%	184
Bolsonaro	7%	315
Dilma I	6%	84
Lula II	3%	130
Lula I	0%	52

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Os resultados para o governo Bolsonaro são piores do que Lula e Temer, também do que Dilma I, quando considerado o período mais estrito. Ainda assim, há diferença bastante expressiva entre o atual governo e o segundo mandato de Dilma (27% contra 7%). Relativamente à Dilma I, é interessante observar, ainda, o aumento significativo na proporção de votações com apoio minoritário quando comparamos o mandato inteiro (17%) com o primeiro ano e meio (6%), o que indica erosão gradual do apoio recebido do Congresso desde a segunda metade de seu primeiro mandato.

Finalmente, com a mesma metodologia, analisamos as votações na atual legislatura, comparando o período anterior e o posterior à eclosão da pandemia e adoção do sistema de deliberação remoto. Quando olhamos as médias como um todo há uma redução no apoio/aderência após o início da pandemia e utilização do sistema de deliberação remota. Na mesma direção, a tabela 6 indica elevação na proporção de votações nominais em que o apoio recebido pela orientação do líder do governo foi inferior a 50% (de 6% para 11%).

Tabela 6. Apoio médio ao governo em votações nominais na Câmara (%), antes e durante a pandemia

Período	Média
Pré-pandemia	74,3
Pandemia	68,9

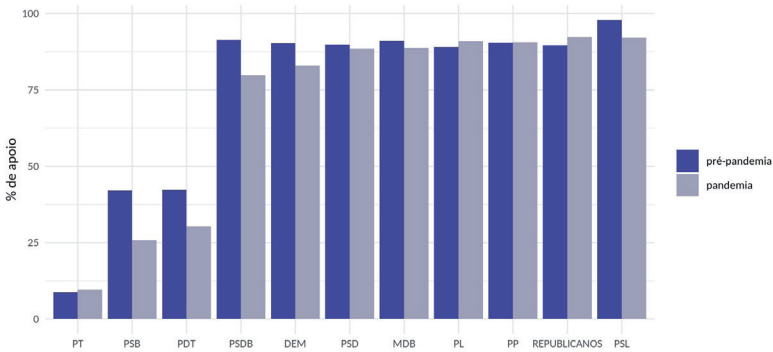
Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Tabela 7. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%, antes e durante a pandemia

Período	%	Número total de votações
Pré-pandemia	6	231
Pandemia	11	84

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

As figuras 2 e 3 mostram o apoio ao governo na atual legislatura, antes e depois da adoção do sistema de deliberação remoto, considerando apenas as maiores bancadas. Variações médias mais significativas observam-se no PSB e PDT, reduzindo apoio após a pandemia. Isso também ocorre com DEM, PSDB e mesmo PSL (embora o Republicanos, para onde migraram alguns bolsonaristas, aumente o apoio). Há variação para cima no PT, mas o apoio segue o mais baixo de todos.

Figura 3. Apoio médio ao governo em votações nominais na Câmara, por partido (%), antes e durante a pandemia

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

5. O "centrão" e o cenário prospectivo

Apesar da turbulência política vivida nos últimos meses – ou mesmo no último ano – a leitura fria dos números não estaria a indicar um governo em estado terminal. No Brasil, desde muito tempo a palavra "centrão" é utilizada para denominar um conjunto significativo e amorfo de partidos e parlamentares altamente pragmáticos e conservadores, dispostos a sustentar qualquer governo, desde que não seja extremado à esquerda. Com governos de direita, sempre há espaço para alguma conversa. Sendo este o caso do Bolsonaro, temos o "centrão" voltando à cena para ocupar postos e orçamentos com a promessa de devolver na forma de apoio parlamentar aquilo que o governo precisa – não propriamente uma agenda para o país, mas, na falta disso, pelo menos evitar o *impeachment*. A recriação do ministério das Comunicações e a nomeação de Fábio Farias, do Partido Social Democrático (PSD), para ser seu titular é o gesto mais representativo dessa dinâmica.

Motivos para preocupação não faltam. É importante ressalvar que embora o "centrão" tenha sido peça-chave na governabilidade de

praticamente todos os mandatários ao menos desde a Constituinte, esse grupo sempre foi complementar a uma base de partidos que prestavam apoio mais sólido ao presidente, algo ainda não consolidado pelo presidente Bolsonaro. Atenção deve ser dada, portanto, a eventos recentes, como o episódio em que Sérgio Moro, antigo ministro da Justiça e peça-chave no processo eleitoral que levou Bolsonaro à presidência, pediu demissão em plena pandemia com acusações formais de tentativa de interferência do presidente na Polícia Federal, de sua alçada. Segundo o ex-ministro, tal interferência teria a motivação ilegal e ilegítima de exercer vigilância e controle sobre investigações eventualmente danosas para seus familiares e para ele próprio.

Sendo assim, é certo que a adesão do "centrão" ao governo aumentará a taxa de apoio de parlamentares ao governo nas votações da Câmara. O que não se sabe, todavia, é se o *timing* dessa adesão e o modo pelo qual os desdobramentos de elementos de desgaste externos ao Legislativo alterarão os cálculos de custo e benefício de agentes tão voláteis e volúveis. Se o cenário atual não guarda semelhanças com as circunstâncias de *impeachment* verificadas no segundo mandato de Dilma Rousseff, tampouco não se pode descartar a possibilidade de contínua erosão do apoio parlamentar ao presente governo.

Capítulo 4
Conflito partidário no Senado Federal

Júlio Canello
Debora Gershon
Leonardo Martins Barbosa

1. Apresentação

Este capítulo analisa o comportamento do Senado Federal em tempos de pandemia. O Sistema de Deliberação Remota (SDR) mudou a dinâmica de funcionamento da Casa, com impacto sobre temas abordados, regras do processo decisório e organização das forças partidárias nas casas legislativas, especialmente no Senado, que já retomou parte de suas atividades em regime híbrido (remoto e presencial).

Desde o início da legislatura até o fim de agosto de 2020, o Senado Federal decidiu sobre 650 matérias, entre medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, além de substitutivos e emendas da Câmara dos Deputados. Para avaliar a dinâmica política e a agenda do Senado na pandemia, comparamos seu comportamento neste período de funcionamento excepcional com o período pré-pandemia. Analisamos os seguintes aspectos da produção legislativa: tema e destino das matérias decididas, grau de consenso em plenário e apoio ao governo em votações nominais, sempre em comparação

com a experiência legislativa anterior. O resultado é a figura de um parlamento que priorizou o debate sobre a crise de Covid-19, em coordenação com a Câmara, mas que reduziu sua aderência às propostas e posições governamentais.

2. Os temas do Senado no período remoto

Das 650 proposições sobre as quais o Senado se debruçou de 2019 para cá, 186 (28%) foram apresentadas durante a pandemia de Covid-19, enquanto outras 464 foram iniciadas antes de março. Destas, no entanto, 47 foram decididas já pelo SDR.

Se analisados esses projetos de acordo com a classificação temática proposta pelo próprio Senado, nota-se que, na atual legislatura, o debate esteve centrado em projetos de natureza social, antes e durante a pandemia, com leve variação positiva depois de março, o que representa atenção específica a proposições de impacto possivelmente mais direto sobre a vida da população em período de crise.

Proposições de natureza econômica também se destacam de forma geral, embora particularmente mais durante o período de Covid-19, possivelmente pelas mesmas razões. É indício, portanto, de que as restrições previstas no SDR para votação prioritária de projetos relacionados à situação de emergência pública foram majoritariamente observadas pelo Senado, tanto quanto o foram pela Câmara, a despeito do fato de ter havido, no Senado, maior centralidade do presidente da Casa na condução dos trabalhos, em detrimento de espaços colegiados.

Tabela 8. Projetos decididos no Senado, por tema geral

Destinação	Pandemia	Pré-Pandemia
Administrativo	14 (6%)	40 (9%)
Social	86 (38%)	145 (34%)
Econômico	66 (29%)	80 (19%)
Honorífico	1 (<1%)	51 (12%)
Jurídico	41 (18%)	100 (24%)
Orçamentário	16 (7%)	4 (1%)
Não identificado	4 (2%)	2 (<1%)
Total	228 (100%)	422

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Analisados por subtemas, e desconsiderados aqueles de menor frequência, observamos que, assim como na Câmara, o tópico de maior interesse dos(as) senadores(as) foi a saúde, seguido por política econômica e assistência social. Isso indica que houve mudança explícita no foco da atenção dos parlamentares como resposta à crise sanitária. Os principais subtemas tratados anteriormente eram homenagem cívica, família e proteção a crianças, adolescentes e mulheres, além de direito civil e processual civil.

Tabela 9. Projetos decididos no Senado, por tema específico

Destinação	Pandemia	Pré-Pandemia
Saúde	26	19
Política econômica e sistema financeiro	23	6
Assistência social	19	4
Crédito extraordinário	16	4
Defesa do consumidor	12	13
Tributação	11	15
Direito civil e processual civil	11	29
Educação	9	19

Destinação	Pandemia	Pré-Pandemia
Trânsito	8	11
Trabalho e emprego	6	13
Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos	6	29
Administração pública: órgãos públicos	5	17
Direitos humanos e minorias	4	15
Organização político-administrativa do Estado	3	11
Direito penal e processual penal	3	21
Minas e energia	2	10
Meio ambiente	2	19
Desenvolvimento regional	2	10
Previdência social	1	14
Data comemorativa	1	13
Homenagem cívica	0	38
Outros (menos de 10 por tema em cada período)	58	92

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Quanto ao processo legislativo, há uma diferença significativa entre os dois períodos analisados, sobretudo pela suspensão das comissões. Enquanto 130 matérias foram aprovadas por essas instâncias colegiadas até março, apenas onze o foram depois desse mês, e, mesmo assim, antes da vigência do SDR. Esse é um dos elementos que denotam o prejuízo relativo causado pelo processo de deliberação remota à qualidade das deliberações, na medida em que as comissões são espaços privilegiados de debate e participação, que contribuem para uma tomada de decisão mais bem informada por parte do parlamentar. A proporção de matérias aprovadas no período (41%) é, no entanto, praticamente idêntica ao período pré-pandemia (42%), cabendo ressaltar que os dois

intervalos de tempo não são comparáveis em termos absolutos, uma vez que não têm o mesmo número de meses.

É importante também chamar a atenção para o crescimento de proposições que foram prejudicadas (ou seja, com tramitação inviabilizada) ou que perderam eficácia (MPV com prazo esgotado). No primeiro caso, as próprias regras impostas pelo SDR, formalizadas em ato da Comissão Diretora (ATC 07/2020), são justificativas plausíveis. No segundo, as desavenças entre o Senado e o Planalto a respeito de como reagir à pandemia são uma hipótese explicativa potente.

Tabela 10. Projetos decididos no Senado, por decisão

Destinação	Pandemia	Pré-Pandemia
Aprovada pelo Plenário	93 (41%)	176 (42%)
Aprovada por Comissão	11 (5%)	130 (31%)
Rejeitada pelo Plenário	1 (<1%)	3 (1%)
Rejeitada por Comissão	5 (2%)	19 (5%)
Perda de Eficácia	32 (14%)	24 (6%)
Prejudicada	52 (23%)	7 (2%)
Retirada	33 (14%)	62 (15%)
Revogada/Transformada em Indicação	1 (<1%)	1 (<1%)
Total	228 (100%)	422

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Do ponto de vista do destino das proposições, variável relevante para avaliação do caráter eventualmente terminativo da tramitação de um projeto no Senado, cabem algumas observações. Em comparação com o período pré-pandemia, a partir de março de 2020 houve maior proporção de proposições arquivadas, menor volume de projetos remetidos à Câmara e proporção semelhante de projetos encaminhados à sanção/promulgação. Mais uma vez,

os dados falam a favor da tramitação de uma agenda estritamente urgente e com maior grau de acordo entre as casas legislativas, tendo em vista que uma proposição que não retorna à Câmara não foi modificada pelo Senado.

Tabela 11. Projetos decididos no Senado, por destinação

Destinação	**Pandemia**	**Pré-Pandemia**
Sanção/Promulgação	54 (24%)	111 (26%)
Câmara	50 (22%)	195 (46%)
Arquivamento	124 (55%)	116 (27%)
Total	228 (100%)	422 (100%)

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

3. Consenso e conflito entre parlamentares: o que mudou na pandemia

Para além de um panorama mais agregado dos projetos decididos na atual legislatura, a análise das votações nominais no plenário do Senado revela facetas importantes do comportamento de parlamentares e partidos no período. Um primeiro aspecto geral dessa dinâmica é o número total de votações realizadas nominalmente. Para compararmos o desempenho desse governo com anteriores, consideramos apenas as votações realizadas até o fim do mês de agosto do segundo ano de cada mandato presidencial (excluído o de Michel Temer, por ter se iniciado já no fim do segundo ano).

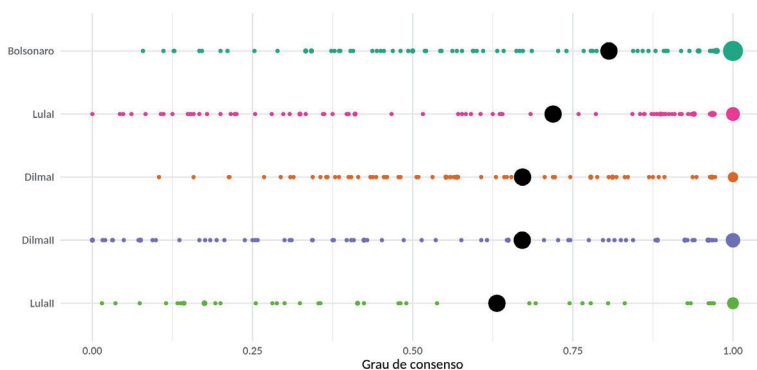
Tabela 12. Votações nominais no plenário do Senado, por governo

Governo	Número de votações
Bolsonaro	153
Dilma II	109
Dilma I	83
Lula II	64
Lula I	118

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

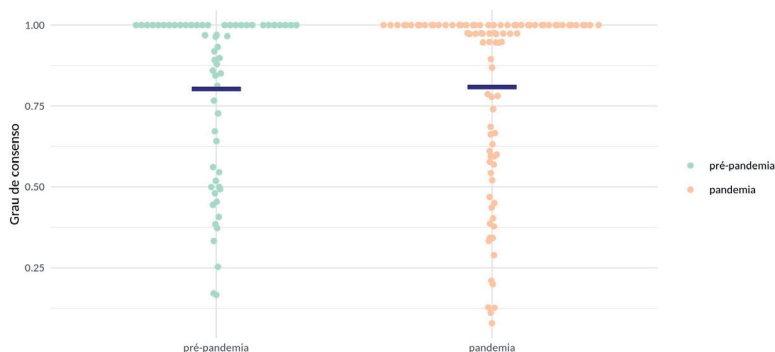
Diferentemente das informações ofertadas pela Câmara dos Deputados, não há, para o Senado, registro sistematizado e amplamente acessível das votações simbólicas, ou seja, daquelas em que não há manifestação individual de posicionamento ou participação do parlamentar. A informação seria importante, pois enquanto as votações nominais são reservadas a temas que geram maior polêmica, a votação simbólica é indicativa de maior grau de consenso na matéria. Vale sublinhar que o número de votações nominais sob o governo de Bolsonaro é o maior entre os períodos examinados.

Com base nas votações nominais, calculamos uma medida para avaliar o consenso em plenário no período inicial de cada um dos governos analisados. O indicador representa a diferença absoluta entre votos sim e votos não (e outros) sobre o total de votos. Quanto mais próximo de 1, maior é o consenso em torno da posição majoritária. Quanto mais próximo de 0, maior é a divisão no plenário. A figura 4 mostra um resumo dos dados. Os pontos coloridos ao longo das retas representam o grau de consenso nas votações, bem como indicam a dispersão desses valores, ou seja, se estão concentrados ou não. Quanto maior for o ponto, mais vezes um determinado valor esteve presente nos dados. Os círculos de cor preta mostram as médias dessa variável em cada governo. É importante notar que quanto mais à esquerda está o círculo, menor é o grau de consenso em votações nominais no período analisado, e vice-versa.

Figura 4. Grau de consenso em votações nominais no plenário do Senado, por governo

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

O governo Bolsonaro teve o maior grau médio de consenso em votações no Senado se comparado aos governos de Dilma e de Lula. Entretanto, de maneira distinta do que se observa na Câmara, há uma grande proporção de casos unânimes em todos os governos, ainda que, mesmo assim, o atual se destaque (o que se revela pelo tamanho dos pontos na extremidade direita do gráfico). Ou seja, o Senado tende a ter um comportamento mais consensual, mas o teve de forma especialmente alta no presente governo.

Se comparadas as votações antes e durante a pandemia na legislatura atual, não há diferença expressiva quanto ao grau médio de consenso alcançado em plenário. Houve um pequeno aumento dessa medida de 80,2% para 80,9% após a adoção do SDR, além de crescimento do quórum médio de senadores votantes (de 65 para 74), o que reforça o cenário de diminuição do conflito na Casa. Esse padrão, no entanto, é distinto do observado na Câmara, já que lá a crise de Covid-19 resultou em aumento do dissenso.

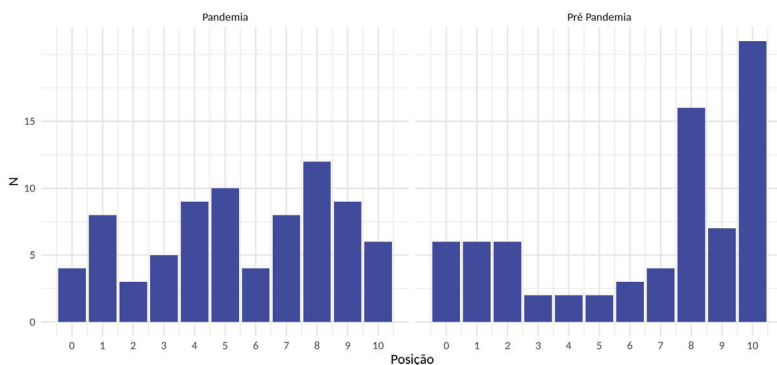
Figura 5. Grau de consenso em votações nominais no plenário do Senado

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Mesmo com alto grau de consenso, há diferenças significativas entre o comportamento dos Senadores. Medimos a distância entre o posicionamento dos parlamentares nas matérias que contaram com algum grau de dissenso. Com isso, é possível olhar com maior precisão o padrão de conflito no Senado. Em geral, no Brasil esse conflito ocorre entre uma maioria governista e uma minoria oposicionista. Contudo, nem sempre esse é o caso. Nesta seção, medimos o distanciamento do posicionamento dos parlamentares entre si. Na próxima, avaliamos de maneira mais específica se as mudanças no conflito parlamentar durante a pandemia podem ou não ser associadas a mudanças na relação entre Senado e governo.

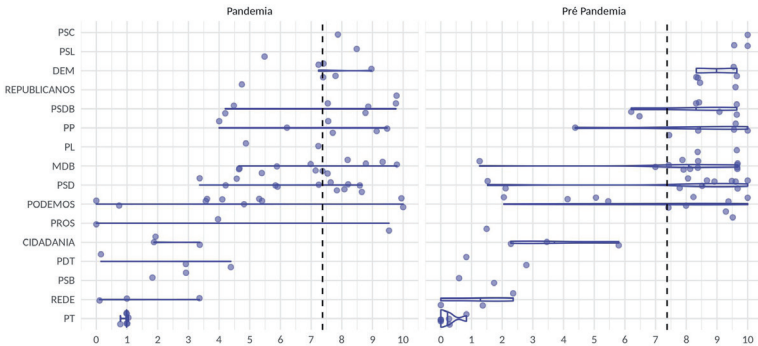
Para medir o posicionamento e alinhamento dos senadores nas votações, utilizamos um algoritmo consolidado na ciência política, o WNominate. Em primeiro lugar, descartamos as votações unânimes e, em seguida, o algoritmo diferencia votos e votações por ordem de importância e retorna um ranking que nos permite posicionar os parlamentares. Neste capítulo, utilizamos uma escala que varia de 0 a 10. Quanto mais próximos de polos opostos, mais dois parlamentares apresentam posicionamentos contrários entre si. Os resultados obtidos

com esse algoritmo e escala posicionaram os senadores da oposição em valores mais próximos de 0, assim como aqueles que compõem a base do governo com valores mais próximos de 10.

Na figura 6, nota-se que durante a pandemia há uma redução dos Senadores situados entre as posições 9 e 10 (mais próximo ao governo) e, de maneira concomitante, verifica-se um aumento da frequência no intervalo entre 3 e 6 (mais próximo à oposição). Em termos agregados, o percentual de senadores com posicionamento acima de 7 caiu de 61%, antes da pandemia, para 38%, após a crise. Em outras palavras, o que podemos observar é que se desfez um quadro de maioria parlamentar (entre 7 e 10) que se impunha sobre uma minoria (entre 0 e 3), e houve uma aproximação geral entre os parlamentares, em torno de posições médias (de 4 a 6). Ou seja, na pandemia, o comportamento dos senadores que antes compunham um bloco majoritário mais propenso a negociar com o governo se desfez, dando lugar a um comportamento mais próximo da oposição.

Figura 6. Alinhamento em votações no Senado
Número de senadores por posição

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Em termos partidários, a figura 7 mostra o alinhamento do Senado, pré-pandemia e pandemia. Os pontos representam as posições estimadas para cada senador(a). As faixas denotam a distribuição de cada bancada, ordenada conforme a média do partido. A linha tracejada indica a mediana da maioria no plenário, por volta da nota 8.

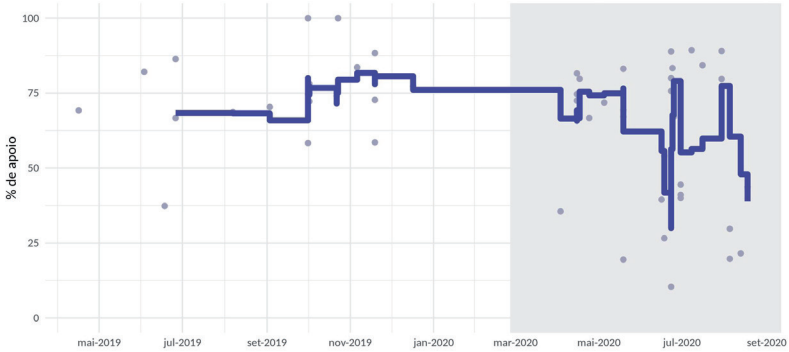
Figura 7. Alinhamento em votações no Senado, por partido

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).
Obs.: Pontos são posições de cada parlamentar. Tracejado é a mediana.

No período pré-pandemia, o Partido Social Cristão (PSC), o PSL, o Democratas (DEM) e o Republicanos destacam-se como agremiações com posições à direita da mediana do plenário, enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT), a Rede, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) destacam-se no extremo oposto. Com a crise de Covid-19, não há grandes mudanças nesse cenário. A mediana segue praticamente no mesmo ponto, com pequena redução na quantidade de parlamentares com nota inferior a 7. O alinhamento dos partidos também segue na mesma direção, com poucas mudanças na dispersão intrapartidária e aumento da dispersão em partidos de diferentes matizes ideológicas, como Rede, PDT e PROS.

Ou seja, embora o padrão de conflito tenha permanecido o mesmo na Casa, notamos maior dispersão em alguns partidos, e pequenos deslocamentos em outros, o que pode representar uma diminuição marginal na disciplina ou coesão dos partidos. Isso pode ter contribuído para o quadro geral de distensionamento entre os parlamentares durante a pandemia, conforme se mostrou na figura 5. Acreditamos que as razões para isso estão na postura mais crítica adotada pelo bloco majoritário do Senado em relação ao governo, e a consequente aproximação dos parlamentares minoritários ao posicionamento médio da Casa.

4. Posicionamento crítico e redução do apoio ao governo

Com o objetivo de melhor entender a aproximação entre parlamentares nas matérias polêmicas e, ao mesmo tempo, avaliar a qualidade da relação entre os poderes durante a pandemia, também observamos se houve mudanças na taxa média de apoio ao governo na Casa. Medimos esse apoio a partir da proporção de votos coincidentes com aquele do líder do governo no Senado, já que não há registro sistematizado da orientação de lideranças na Casa. Na ausência de voto do líder, utilizamos o vice-líder como referência e, finalmente, o senador Flávio Bolsonaro, filho do presidente.

Figura 8. Apoio ao governo em votações nominais no Senado (%)

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).
Obs.: Pontos são votações, excluindo consensuais. Linha é a média móvel.

Até a pandemia, as médias de apoio ao governo se mostraram relativamente estáveis, em patamar seguro para aprovação de sua agenda (na casa dos 75%). Durante a crise sanitária, no entanto, com a implantação do SDR, houve redução desse indicador (faixa dos 60%). As taxas passaram a oscilar mais, com vários casos em que o Executivo não obteve apoio sequer da metade dos parlamentares votantes, o que denota uma mudança significativa com relação ao padrão anterior.

Tabela 13. Apoio médio ao governo em votações nominais no Senado (%), antes e durante a pandemia

Período	Média
Pré-pandemia	74,7
Pandemia	59,3

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Para melhor avaliar o conflito entre Senado e governo durante a pandemia, analisamos mais detidamente o percentual de votações em que a taxa de apoio ao governo foi inferior a 50%. Houve um salto muito significativo do indicador antes e durante a pandemia, de 4,5%

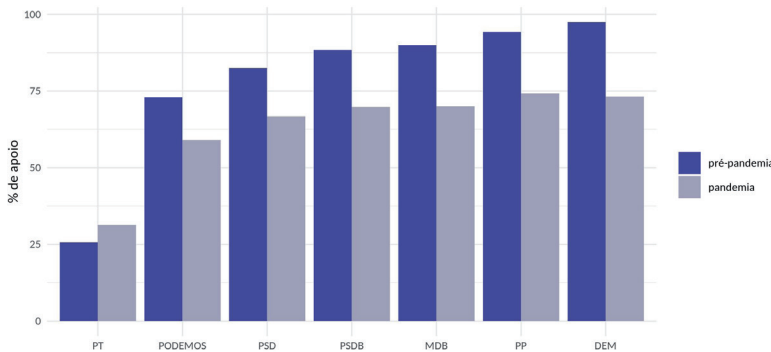
para 37,5%, o que revela a fragilidade da posição política do governo na Casa e de sua capacidade de articulação no plenário. Em quase 40% das votações, a partir de março 2020, o governo foi minoritário.

Tabela 14. Votações nominais no Senado com apoio ao governo inferior a 50%, antes e durante a pandemia

Período	%	Número total de votações
Pré-pandemia	4,5	22
Pandemia	37,5	32

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

A última figura desta seção compara o apoio prestado ao governo pelos principais partidos da atual legislatura. Houve redução em praticamente todas as bancadas relevantes de centro-direita, inclusive nas que integram a base do governo, com maior variação média no DEM, partido do presidente da Casa. Apenas no PT houve algum crescimento no apoio médio ao governo, provavelmente em razão de seu patamar inicial muito baixo. O partido, ainda assim, continua a apresentar a menor taxa de governismo dentre as sete legendas observadas.

Figura 9. Apoio médio ao governo em votações nominais no Senado (%), por partido

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

5. Conclusões

A pandemia de Covid-19 trouxe enormes desafios ao Congresso Nacional, que rapidamente deu respostas efetivas e de grande importância à sociedade, sem que os trabalhos das duas casas legislativas tenham sido descontinuados, ainda que a custo de inúmeras perdas sob o ponto de vista do controle e da participação social no processo legislativo. Quando comparado ao período anterior, o trabalho legislativo mudou em pontos sensíveis durante a pandemia.

No Senado, o quadro geral do período pode ser assim resumido: a) agenda majoritariamente relativa à pandemia, com foco em temas de saúde, num evidente deslocamento de esforços anteriormente dirigidos a proposições de menor relevância e impacto sociais; b) provável aumento do grau de acordo com a Câmara dos Deputados, na medida em que grande parte das votações apreciadas pelos Senadores não retornou à Casa legislativa iniciadora; c) manutenção do grau de consenso entre os parlamentares em comparação ao período não pandêmico de atividades da legislatura; e d) redução expressiva da taxa de apoio ao governo após implantação do SDR, embora sem grandes mudanças na distribuição de partidos governistas e oposicionistas.

Assim, em que pese a instituição de um processo legislativo com déficits ainda maiores de participação e transparência, o que observamos como resultado não foi maior adesão ao governo, como era de se esperar no caso de o Legislativo apresentar um comportamento exclusivamente fisiológico. Na verdade, o afastamento do Senado em relação ao governo foi ainda mais expressivo do que o verificado na Câmara, onde também se verificou uma queda na taxa de apoio ao governo durante a pandemia.

Assim, a aproximação entre o governo e o “centrão”, verificada no mesmo período, não resultou em adesão cega do Congresso à agenda do Planalto. Essa constatação é importante e revela uma dinâmica mais complexa da política brasileira do que a impressão de

primeira vista. É preciso sublinhar, nesse sentido, que a decisão de Bolsonaro estruturar uma coalizão majoritária no Congresso veio apenas após sucessivas derrotas no Legislativo, já no segundo ano de governo. Ainda assim, uma costura sólida requer mais que apenas a distribuição de cargos na máquina pública, exigindo também habilidosa liderança política tanto no Planalto quanto nas casas legislativas.

Por fim, e principalmente, a pandemia abriu um conflito aberto entre presidentes e governadores, que assumiram posições opostas na coordenação da crise sanitária. Esse conflito, que também teve reflexo na Câmara, impacta sobremaneira o Senado, que tem por delegação justamente representar as unidades estaduais. Em outras palavras, mesmo em momento de funcionamento excepcional e de representação política prejudicada, o Senado mostrou-se muito sensível aos interesses dos estados, a ponto de adotar postura mais crítica que a da Câmara, em clara inversão do padrão observado no primeiro ano de mandato, quando os senadores propiciaram o governo com um mínimo de estabilidade face ao ânimo mais crítico e conflitivo de deputadas e deputados. Superada a pandemia, é possível que o Senado volte ao padrão comportamental anterior, desde que as ações do governo sejam menos danosas e contraditórias com o que preferem os entes federados.

Capítulo 5
A agenda remota

Debora Gershon
Leonardo Martins Barbosa

1. Introdução

Este capítulo faz um balanço temático da agenda considerada urgente por parlamentares e partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de meados de março até início de julho, período durante o qual ambas as Casas têm feito uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR). O funcionamento das comissões permanentes foi suspenso nos últimos meses em resposta à situação de calamidade pública no país, tornando o requerimento de urgência peça-chave na dinâmica de votação de proposições legislativas no plenário das Casas. A proposta deste capítulo, portanto, é analisar como tem sido a construção da agenda do Congresso nesses tempos de funcionamento remoto.

O documento divide-se em três tópicos organizados em cinco subseções. Primeiro, descreve sinteticamente as mudanças implantadas pelo SDR, no que diz respeito à atribuição do *status* de urgência a determinadas matérias, tanto na Câmara quanto no Senado (para maior detalhamento ver capítulo 2). Segundo, sistematiza a produção do Congresso que hoje tramita no SDR e, que, portanto, pode ir à pauta de votação no plenário virtual a qualquer tempo. Terceiro,

analisa essa produção para identificar características preponderantes da agenda do Legislativo, uma agenda supostamente específica ao período de vigência do SDR.

2. O regime de urgência na Câmara e no Senado: antes e depois do SDR

O regime de urgência é um regime excepcional de tramitação das proposições legislativas, aplicado em situações que requerem celeridade no exame de determinada matéria. É o caso, por exemplo, da urgência constitucional, solicitada pelo Presidente em projetos de sua iniciativa. Neste capítulo, contudo, estamos interessados em regimes de urgência previstos nos regimentos internos da Câmara e do Senado, pois é por meio deles que as/os parlamentares requerem uma tramitação mais ágil de proposições que consideram relevantes. Nesse caso, dispensam-se não apenas formalidades regimentais, mas também parte significativa das etapas percorridas pelas proposições antes que cheguem ao plenário para votação.

Na Câmara, o principal mecanismo de urgência previsto no regimento é aquele que inclui automaticamente na Ordem do Dia, para discussão e votação, matéria de inadiável interesse nacional, desde que apoiada pela maioria absoluta dos deputados (257) ou de líderes que representem esse número (art. 155 do RICD) – caso intitulado de *Urgência Urgentíssima*. No Senado, dentre as possibilidades contidas no regimento da Casa há a previsão de pedido de urgência dos senadores para tramitação de proposições relativas à situação de calamidade pública e segurança nacional (art.336 do RISF). O requerimento de urgência pode ser apresentado pela Mesa Diretora, pela maioria dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número. Nosso ponto, então, é entender o que muda no uso dos instrumentos da urgência após a adoção do Sistema de Deliberação Remota (SDR) pelas duas Casas do Congresso.

O Sistema de Deliberação Remota (SDR), instituído para viabilizar o funcionamento do Congresso durante a emergência de saúde pública, caracteriza-se por duas mudanças principais: a suspensão das atividades das comissões permanentes e temporárias e a compressão radical do tempo de tramitação dos projetos.

Na Câmara, o SDR faz referência expressa ao fato de que as matérias votadas, nesse formato, devem preferencialmente, mas não exclusivamente, ser relativas à pandemia e a suas consequências. Se contarem com manifestação favorável de dois terços dos membros da Casa (342) ou de líderes que representem esse número, as matérias passam automaticamente a tramitar em regime de urgência, tal qual previsto no art. 155 do RICD. A exigência de dois terços, contudo, é maior que o próprio quórum requerido no artigo citado (que prevê apoio da maioria absoluta dos parlamentares). Isso significa que a Câmara investiu em ampliar mecanismos de consenso no que toca a inclusão de matérias na pauta do plenário virtual, tendo em vista a suspensão das comissões permanentes e a consequente ausência de espaços para o amadurecimento das proposições. O recurso é importante, mas não tem sido suficiente para impedir o acirramento do conflito em determinadas dimensões da agenda (capítulo 3). Há ainda a possibilidade de votação, pelo SDR, de matéria incluída *de ofício* ou a requerimento dos deputados.

No Senado, o SDR permite a votação de matérias que se enquadrem em todos os casos de urgência descritos no regimento da Casa, além de outras cuja votação presencial inviabiliza-se por quaisquer razões. Ou seja, há uma liberalidade maior no Senado do que na Câmara para pautar matérias e, portanto, atribuir a elas o caráter de urgência. Além disso, não há qualquer referência ao apoiamento necessário à inclusão de matérias urgentes na pauta de votação, o que aumenta de forma significativa o grau de centralização de poder nas mãos do presidente da Casa, e, por conseguinte, reduz a influência formal de lideranças partidárias outrora decisivas no processo legislativo.

Em suma, as mudanças empreendidas pelo SDR circunscrevem a agenda do período de calamidade a matérias consideradas urgentes e preferencialmente ligadas à atual crise pandêmica. Contudo, a definição dos procedimentos que garantam a prioridade dessa agenda não é tão clara no ato do Senado. Na Câmara, a adaptação dos ritos legislativos previstos em regimento à deliberação remota garantiu maior legitimidade ao processo em razão da clareza dos procedimentos. Além disso, o maior grau de inclusividade dos trabalhos na Casa tem conferido importância ao principal órgão colegiado deste sistema, o colégio de líderes.

3. A agenda urgente do plenário virtual: volume, distribuição e relação com a Covid-19

Nada menos que 540 matérias compõem a agenda prioritária que tramita via sistema de deliberação remota no período entre 15 de março e 5 de julho – ou seja, com chances de votação em plenário por serem consideradas urgentes. Não é necessário que a tramitação de um projeto tenha se iniciado no período da pandemia para que esteja incluído no rol de matérias passíveis de apreciação, embora tenha sido esse o caso da maior parte das proposições, como mostraremos adiante. Muitas propostas são semelhantes, senão idênticas, em termos de objeto e finalidade. Parte delas tramita efetivamente em regime de urgência, cumpridos os requisitos do SDR para tanto, e parte foi incluída na pauta por meio de ofício ou requerimento, conforme igualmente previsto no novo sistema.

Desse total, 90% é de iniciativa de deputados(as) federais, 5% de senadores(as) e 5% do Poder Executivo. Na Câmara, 97% das propostas são projetos de lei ordinária. No Senado também é esse o tipo de proposição que se destaca, embora haja proporção comparativamente maior (21%) de propostas de emenda à Constituição. Dentre os 29 projetos oriundos do Executivo, 25 são medidas provisórias, o que denota intenção do governo em garantir eficá-

cia imediata de suas proposições em momento de menor apoio ao governo no Congresso (ver capítulo 3 e 4).

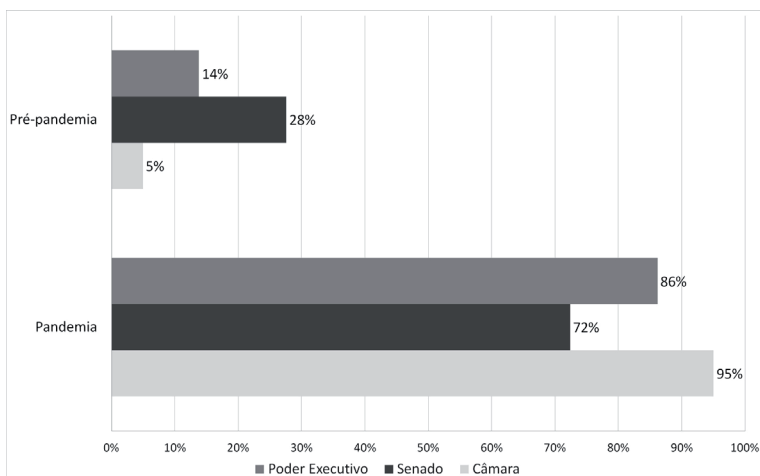
Tabela 15. Matérias em regime de urgência por tipo de proposição e autoria geral

Tipos	Câmara	Senado	Poder Executivo	Total
PL	468	20	3	491
PDL	6	1	0	7
PEC	3	6	0	9
PLP	5	2	1	8
MPV	0	0	25	25
Total	482	29	29	540

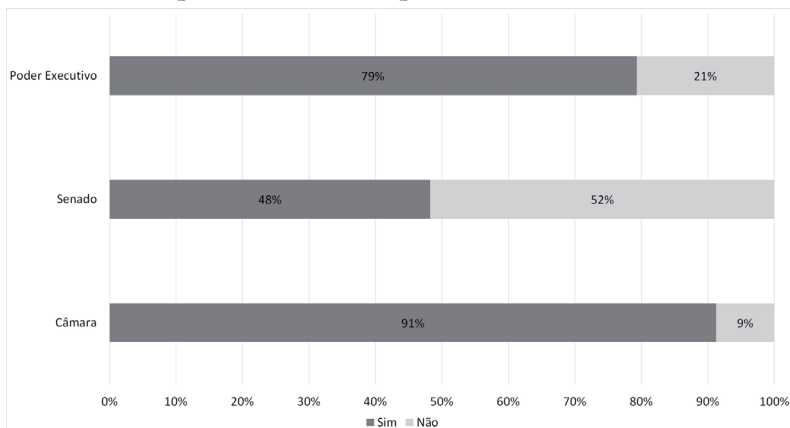
Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

É importante notar que a maior parte das matérias que hoje tramita nas duas casas legislativas foi apresentada por deputadas(os), senadoras(es) e governo durante o período da pandemia, o que é um indicador inicial de que, de fato, o Congresso tem dado prioridade à análise de matérias ligadas à crise sanitária.

Dentre os projetos de iniciativa da Câmara, 95% foram apresentados após formalização das medidas que suspenderam o funcionamento presencial do Congresso. Essa proporção é de 86% quando consideradas as propostas elaboradas pelo governo, mas cai para 72% se observados os projetos de autoria dos senadores. Ou seja, há proporcionalmente mais matérias iniciadas pelo Senado tramitando via SDR que não guardam relação direta com a crise sanitária atual.

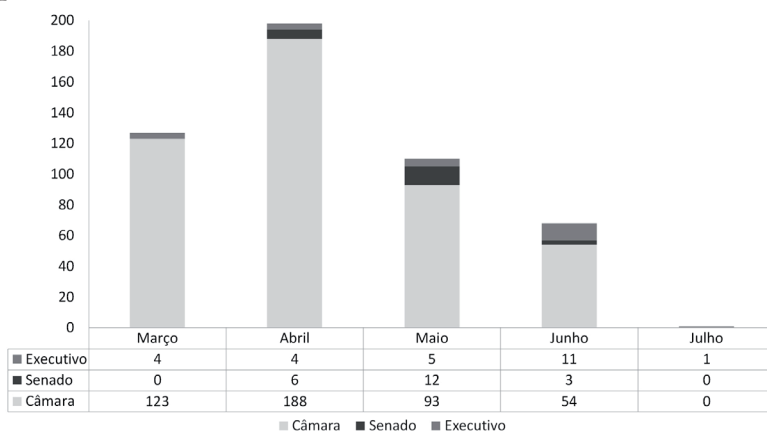
Gráfico 1. Proporção de matérias por período de apresentação e autoria (pré-pandemia e pandemia)

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

É preciso sublinhar, entretanto, que nem toda matéria iniciada desde março tem relação necessária com a pandemia – há notórias exceções, como a medida provisória editada por Bolsonaro referente a vendas de direitos de transmissão de partidas de futebol. São matérias que podem se valer do período de urgência para tramitar sem maior deliberação, transparência e participação. Assim, para identificar com mais precisão se houve ou não essa relação direta das matérias em tramitação com a atual situação de calamidade provocada pela Covid-19, analisamos e classificamos os textos das ementas e das justificativas dos projetos. Quando havia menção à Covid, classificamos a matéria como relacionada à pandemia. Novamente aqui, as proposições de autoria da Câmara são as que mais têm relação com a crise decorrente do coronavírus, enquanto mais de 50% das proposições de autoria do Senado não têm relação direta com a pandemia. A maior flexibilidade das regras do SDR no Senado pode ter constituído incentivo à produção desse resultado.

Gráfico 2. Proporção de matérias por relação direta com a Covid-19

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

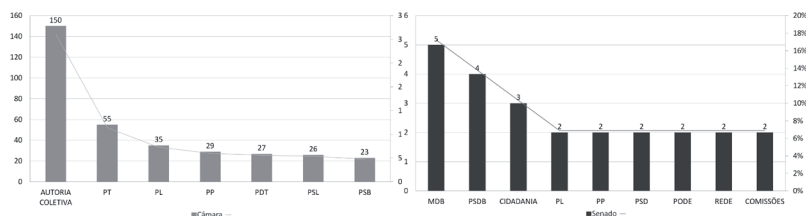
Como era de se esperar, o mês de abril, subsequente ao estabelecimento do estado de calamidade pública, foi o que concentrou maiores esforços dos parlamentares, especialmente de deputadas e deputados federais, na proposição das medidas que hoje compõem a agenda legislativa do Congresso Remoto.

Gráfico 3. Matérias urgentes apresentadas durante a pandemia por distribuição mensal

	Março	Abril	Maio	Junho	Julho
Executivo	4	4	5	11	1
Senado	0	6	12	3	0
Câmara	123	188	93	54	0

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

4. Autoria partidária: Câmara investe em autoria coletiva diferentemente do Senado

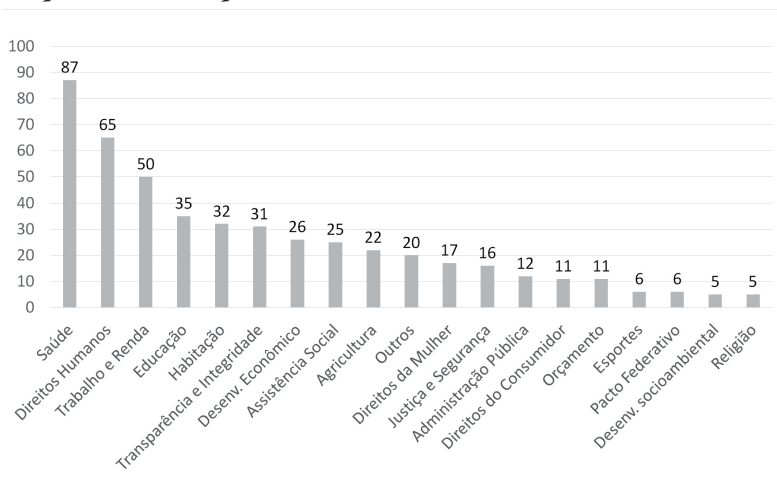
Os projetos de autoria coletiva destacam-se na Câmara dos Deputados entre as matérias que conformam a agenda em modo SDR – mais de 30% do total. Há proposições da Câmara apresentadas em coautoria por até 74 deputados federais. Ao que tudo indica, sua estratégia tem sido a de otimizar recursos e garantir apoio prévio a uma série de matérias propostas, na expectativa de facilitar seu processo de tramitação, tendo em vista as próprias regras criadas pelo SDR. Em seguida, destaca-se o PT, partido de maior bancada, sendo seus parlamentares autores de mais de 10% dos projetos considerados urgentes na Câmara. Já no Senado, MDB, PSDB e Cidadania reúnem juntos 41% dos projetos que compõem a atual agenda legislativa.

Gráfico 4. Partidos da Câmara e do Senado, autores de 5% ou mais das matérias urgentes

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

5. Temas da agenda urgente: saúde em primeiro lugar

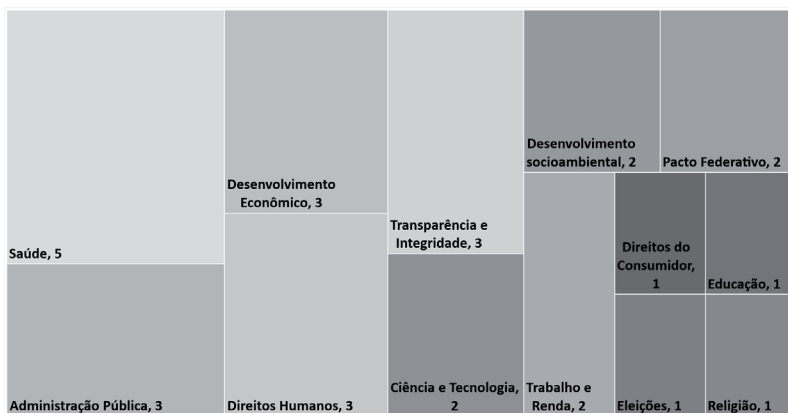
A análise temática das proposições em tramitação nos revela algumas particularidades da agenda de cada Casa legislativa, bem como daquela do Planalto. A classificação aqui utilizada seguiu os temas acompanhados pela Rede de Advocacy Colaborativa (RAC) – direitos humanos, desenvolvimento socioambiental, transparência e integridade, e nova economia – e outros de categorização de nossa equipe – não coincidindo necessariamente, portanto, com aquelas constantes no sistema de classificação da Câmara.

Os projetos da Câmara priorizam os temas Saúde, Direitos Humanos e Trabalho e Renda, que serão detalhados na seção seguinte. Esses três temas juntos representam quase 50% de todos os projetos da Casa. Educação e Habitação destacam-se, em seguida, cada um deles representando 7% desse total. Dentre os projetos de Educação, financiamento estudantil (FIES) é o subtópico mais frequente. No tema habitação, são majoritárias as propostas que proíbem ações de despejo durante o período da pandemia. Em ambos os casos, portanto, observamos uma preocupação com o não pagamento de parcelas de empréstimos ou aluguéis durante a pandemia, período em que há redução significativa – e em alguns inclusive supressão – da renda de trabalhadores formais e informais.

Gráfico 5. Temas das matérias de iniciativa da Câmara com frequência maior que 5

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Os projetos iniciados pelo Senado têm distribuição temática mais proporcional entre um número menor de temas, ainda que o tema Saúde sobressaia se comparado aos demais. A preocupação da Casa, no entanto, parece girar mais em torno de assuntos relativos à administração pública, desenvolvimento econômico e acesso/transparência de informações.

Quadro 4. Temas das matérias de iniciativa do Senado

Saúde, 5
Administração Pública, 3
Desenvolvimento Econômico, 3
Direitos Humanos, 3
Transparência e Integridade, 3
Ciência e Tecnologia, 2
Desenvolvimento socioambiental, 2
Pacto Federativo, 2
Trabalho e Renda, 2
Direitos do Consumidor, 1
Educação, 1
Eleições, 1
Religião, 1

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

No que diz respeito às medidas iniciadas pelo governo, o foco é Orçamento. A quase totalidade das medidas provisórias abre créditos extraordinários para ministérios. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos, destacam-se, em seguida, com metade do número de medidas relativas a Orçamento.

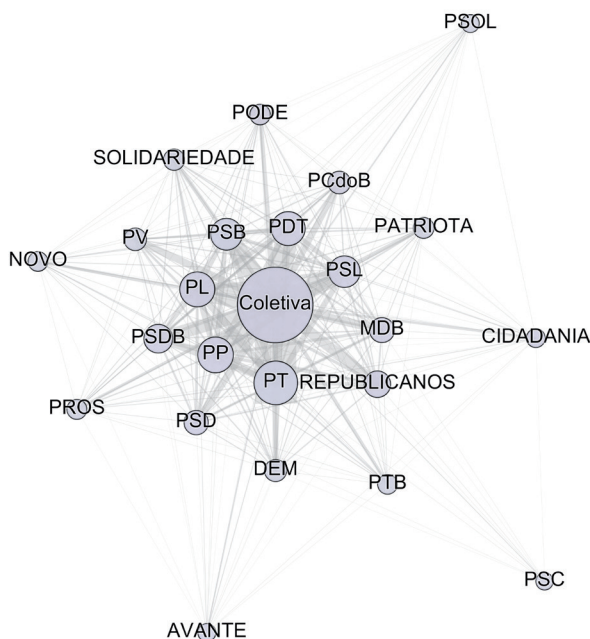
Quadro 5. Temas das matérias de iniciativa do governo

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

6. Um olhar mais detido sobre a Câmara: partidos e temas

Como as propostas de autoria da Câmara somam 95% das que tramitam em caráter urgente no Congresso Remoto, vale um olhar mais atento sobre elas. A despeito da grande concentração de projetos de autoria coletiva, alguns partidos assumiram a dianteira na formulação de medidas de enfrentamento à pandemia no período aqui estudado. O gráfico 6 revela o peso desses partidos na composição da agenda da Câmara, bem como a relação entre eles, quando considerados os temas abordados em suas propostas. O tamanho dos nós da rede representa o peso relativo dos partidos, ou seja, a quantidade de propostas por eles apresentada. As arestas mais densas indicam maior intensidade na interação temática entre os partidos. A distância entre os nós (partidos) é proporcionalmente inversa à afinidade temática com relação ao conjunto dos partidos.

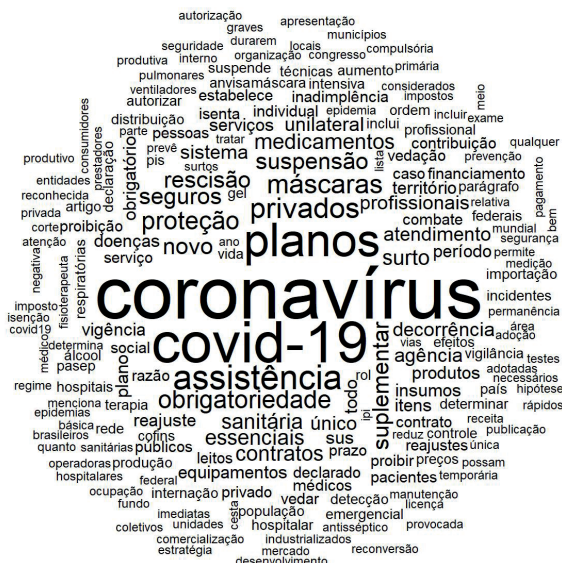
O PT assume destaque em termos de produção e interação com os demais projetos, o que, de certa forma, reflete o tamanho de sua bancada. Mais de 10% das propostas da Câmara são assinadas pelo partido, que privilegia os temas Direitos Humanos e Habitação. Quase 40% de seus projetos são assim classificados. PSOL, PSC e Avante têm participação proporcionalmente menor comparativamente aos demais, além de estarem menos conectados com temas majoritariamente priorizados durante a pandemia.

Gráfico 6. Partidos autores da Câmara relacionados pelos temas de suas propostas

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Sobre os temas mais preponderantes, por fim, valem algumas observações adicionais. Para tanto, identificamos os termos que apareceram com maior frequência nas ementas das proposições classificadas como Saúde (18%), Direitos Humanos (13%) e Trabalho e Renda (10%), excluídos aqueles sem conteúdo semântico relevante para os nossos propósitos.

No tema Saúde, sobressaem, como era de se esperar, os termos Covid-19 e coronavírus. Os planos de saúde privados são igualmente citados com alta frequência, tendo em vista a intenção do legislador de impedir aumentos e suspensão de contratos de adesão durante o período da pandemia. Máscaras e proteção são também termos

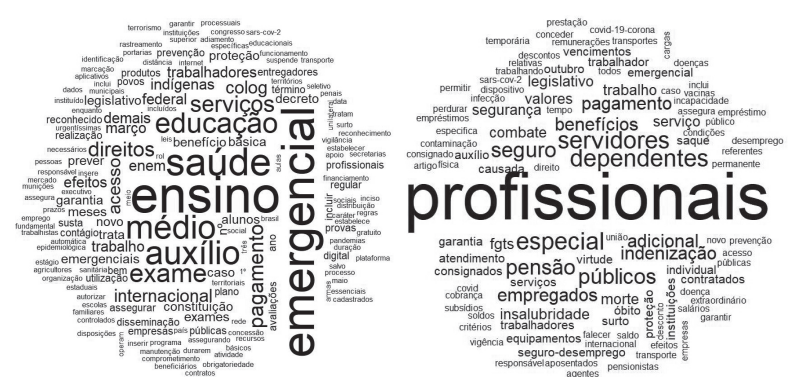
comuns, refletindo a preocupação com a criação de protocolos de segurança sanitária em diversas atividades.

Figura 9. Tema: Saúde

No que diz respeito ao tema Direitos Humanos cabe uma nota preliminar. Embora a classificação geral aqui empregada tenha, dentre os temas, um específico para educação, projetos que tratam em geral de educação básica, como aqueles referentes ao Fundeb, à educação domiciliar, à escola sem partido e à militarização das escolas estão aqui enquadrados como direitos humanos, em virtude da classificação adotada pela Rede de Advocacy Colaborativa (RAC). Nesse tema, portanto, os termos mais frequentes das ementas são ensino, emergencial e saúde. Nessa chave, estão, por exemplo, todas as proposições relativas ao auxílio emergencial concedido durante a atual crise da Covid-19. Projetos relativos a populações tradicionais não estão na agenda considerada urgente pelo parlamento, a

despeito da ocorrência do termo "indígenas" na nuvem de palavras, cuja pequena proporção denota a pouca importância que lhe foi conferida pelos parlamentares.

Com relação ao tema Trabalho e Renda, tem grande destaque o termo "profissionais". Várias das proposições aí enquadradas concedem benefícios e adicionais aos profissionais da área de saúde. A esses profissionais busca-se especialmente garantir seguro de vida e pensão por morte aos seus dependentes, motivo pelo qual os termos "seguro", "pensão" e "dependentes" têm frequência elevada na imagem abaixo. Empregados e FGTS são outras duas palavras comuns nas ementas dos projetos desse tema, o que denota atenção maior dos parlamentares ao mercado formal e a propostas de liberação desse fundo para fins emergenciais.

Figura 10

Em resumo, o período de funcionamento remoto do Congresso foi caracterizado pela prevalência de projetos que se relacionam com a pandemia e uma visível iniciativa da Câmara na produção legislativa desses meses. É fundamental lembrar que os temas mais prementes no período são aqueles com maior probabilidade de se tornar objeto efetivo de políticas públicas no curto ou médio prazo.

Capítulo 6
Legislativo e sociedade

Vitor Oliveira

1. Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a crescente participação política da sociedade civil organizada no processo legislativo tem sido uma das marcas do aprofundamento da democracia no Brasil, ainda que não de forma inexorável e monotônica.

Tal participação ganhou sofisticação ao longo da Nova República, passando a ter como características a regularidade e a profissionalização, bem como com organizações e redes exclusivamente dedicadas a utilizar dos meios legítimos para influenciar a formulação de políticas públicas e a tomada de decisão no âmbito do Poder Legislativo.

Assim como em todas as áreas da vida pública, este movimento encontrou importantes barreiras com a pandemia de Covid-19, cujo efeito mais dramático na política institucional deu-se com o fechamento do espaço físico do Congresso Nacional – e não apenas para o público, como também para os próprios parlamentares, assessores e equipes técnicas a partir de meados de março de 2020.

Com isto, limitou-se amplamente o emprego de algumas das principais metodologias e ferramentas de *advocacy*, como se convencionou chamar a participação política sistematizada da socie-

dade civil, em especial as estratégias de relacionamento, *lobbying* e monitoramento presenciais.

Não obstante as dificuldades de mobilização política dentro e fora do parlamento, o ano de 2020 foi marcado por grande ativismo, especialmente nos momentos cruciais de definição das políticas públicas em resposta à pandemia de Covid-19, bem como nas tentativas de aproveitamento do vazio físico do parlamento para o benefício de grupos de interesse cujas agendas distanciam-se dos princípios de sustentabilidade socioambiental.

O presente capítulo buscará avaliar a atuação da sociedade civil nesse período por meio da conceituação de suas ações no âmbito da política institucional, bem como descrição e análise de dois casos emblemáticos de ação coletiva da sociedade civil, visando influenciar políticas públicas em nível federal.

Em que pese ter havido também intensa participação política nos planos estadual e municipal, este capítulo avaliará a forma como tais organizações e suas lideranças políticas resolveram problemas de coordenação e mobilização no plano federal, em um cenário de escassez das ferramentas tradicionais de *lobbying*.

Nesse contexto, foram fundamentais o senso de oportunidade, com o aproveitamento das janelas abertas pelo processo legislativo, bem como do capital político construído ao longo de anos pelas organizações, potencializados por estratégias de comunicação e mobilização virtuais.

Com a perda simbólica e concreta do espaço do Parlamento, e da legitimidade política que a institucionalidade traz, a alternativa encontrada pelas organizações foi buscar tal legitimidade por meio de estratégias de *advocacy*. Assim, foi relevante também a sinalização de amplitude ideológica da coalizão formada, por meio da estratégia de diversidade na seleção de porta-vozes, bem como de mobilização massiva, em escala poucas vezes vista fora de períodos eleitorais ou de *impeachment*.

2. Conceito em disputa

Adotamos neste capítulo, o conceito de *advocacy* com o sentido de estratégias para a participação política sistematizada, cujo objetivo direto se relaciona à promoção e à defesa de causas, em oposição à defesa direta de interesses privados, articulando diversas ferramentas e metodologias para atingir o objetivo de, necessariamente, agir na origem dos problemas, visando impacto em larga escala e perenidade.

Quando mobilizadas por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), *advocacy* diferencia-se da ação social humanitária ou em substituição à execução de políticas públicas pelo Estado, cujo impacto tende a ser menos amplo e intermitente.

Reconhecemos, contudo, que a definição acima está longe de ser consensual, havendo uma disputa política sobre a legitimidade e o alcance do uso do conceito entre organizações da sociedade civil e outros atores privados, grupos de interesse e até mesmo agências estatais (Gozetto, 2018).

Tal disputa conceitual ganha relevância no Brasil menos em função de sua carga normativa, do que pela imagem negativa que a atividade de defesa de interesses privados recebeu no Brasil, chamada pela mídia genericamente de "Lobby", associada sempre a manchetes sobre corrupção de agentes públicos e atividades criminosas.

Não se pretende aqui resolver tal querela, mas apenas dar clareza sobre como mobilizamos o conceito de forma analítica e o porquê de o utilizarmos para falar especificamente sobre a atividade política de organizações da sociedade civil.

Dentro desta perspectiva, mobilizamos o conceito de *lobbying* para definir as atividades de relacionamento e de influência sobre a escolha de tomadores de decisão, bem como sobre o processo de tomada de decisão em si e formulação e execução de políticas públicas.

Seguimos a ideia de que *lobby* constitui a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões referentes às políticas públicas (Mancuso e Gozetto, 2013), de forma genérica e neutra com relação a valores.

Portanto, estratégias de *advocacy* costumam incorporar elementos e metodologias de *lobby* como uma de suas ferramentas, assim como de comunicação social, produção de conhecimento, entre outras, como pretendemos ressaltar no decorrer do presente artigo, especialmente quando mobilizadas em conjunto e de forma articulada.

3. Problemas fundamentais do Congresso remoto

Por óbvio, a política institucional não cessou durante a pandemia. Sem o funcionamento regular do Parlamento, contudo, perdeu-se não apenas um espaço de deliberação, mas também um ambiente de encontro entre atores institucionais e da sociedade civil para coordenação, troca de informações técnicas e mobilização política.

Alguns espaços institucionais, como o das Comissões, não encontraram substitutos no sistema de deliberação remoto, cujo objetivo primordial era manter a capacidade de tomada de deliberação do Legislativo, mas que para isto centralizou as atividades nos plenários, em detrimento dos colegiados.

No caso das Frentes Parlamentares, cuja atuação varia muito, é possível dizer que as atividades foram mantidas de forma remota, por meio da realização de eventos, como reuniões de coordenação e seminários virtualmente, prática que já ganhava espaço em articulações como a Frente Parlamentar Ambientalista, que passou a fazer reuniões virtuais abertas semanalmente, bem como reuniões para

coordenação entre parlamentares e organizações que a compõem,[1] desde o mês de abril de 2020.

3.1 Coalizões

Tendo em vista a escassez de recursos para a atuação de qualquer organização, bem como as peculiaridades de financiamento das organizações da sociedade civil, torna-se imperativo entender suas ações estratégicas por meio de uma análise de custo-benefício.

Como tende a acontecer com ação coletiva, algumas das questões fundamentais ligadas à atuação de coalizões dizem respeito à provisão de um bem coletivo (*advocacy*) em um contexto de ausência de coerção.

Conforme afirmou Mancur Olson (2011, p. 14), "mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns".

A tensão entre racionalidade individual e benefício coletivo é uma constante, embora mitigada pela existência de valores comuns que geram incentivos distintos aos da maximização de benefícios individuais.

Em uma análise de custo-benefício da atuação em grupos pequenos, Olson (2011, p. 35) ressalta que

> [...] se uma determinada quantidade de um benefício coletivo puder ser obtida a um custo suficientemente baixo, com relação às vantagens que trará, a ponto de um ator sozinho do grupo em questão sair ganhando, mesmo que tenha de arcar sozinho com

[1] São organizações atuantes junto à Frente Parlamentar Ambientalista como SOS Mata Atlântica, Instituto SocioAmbiental (ISA), WWF-Brasil, Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDS), Ascema Nacional e Greenpeace.

esse custo, então há uma boa probabilidade de que o benefício coletivo seja proporcionado.

A interrupção do espaço físico para atuação, significando menos ganhos no curto-prazo, e o aumento do custo para a obtenção de informações e realização de articulações podem explicar em parte o aumento dos benefícios relativos vistos pelas organizações no fortalecimento de coalizões durante a pandemia de Covid-19, deslocando os eixos em que se davam tradicionalmente as ações de coordenação e mobilização.

Sem o espaço físico, reforçou-se a necessidade de troca de informações por meio de redes sociais e políticas, o que conferiu especial destaque às coalizões perenes e *ad hoc*, como a Rede Advocacy Colaborativo (RAC) e as articulações em torno de frentes parlamentares, como a ambientalista.

Desde o primeiro semestre de 2017, organizações da sociedade civil lideradas pela Fundação Avina passaram a discutir oportunidades para ações de incidência no processo político de forma conjunta, por meio da troca de informações e parcerias. Desde então a rede se fortaleceu, passou a se chamar RAC e contar com estruturas de secretariado e grupos temáticos, criando espaços regulares de troca e coordenação das organizações, o que criou uma estrutura favorável, utilizada em diversas ocasiões durante a pandemia.

Assim como em todas as esferas da vida, as atividades presenciais foram substituídas por reuniões virtuais desde a eclosão da pandemia. No caso da Rede Advocacy Colaborativo (RAC), estimativas de sua secretaria executiva apontam um incremento de 30% na quantidade de reuniões semanais e de 15% nas ações coordenadas, entre as mais de cem organizações que a integraram durante o período da pandemia.

3.2 A MP da "Grilagem"

A Medida Provisória (MP) 910 teve origem antes mesmo do sistema de deliberação remoto, apresentada em 11 de dezembro de 2019, tendo sido designado por acordo de lideranças o senador Irajá Abreu (PSD/GO), figura próxima do setor agropecuário, como relator da Comissão Especial.

Desde o fim do recesso parlamentar em 2020, as organizações, apoiadas pela Frente Parlamentar Ambientalista, já se orientavam pela estratégia que viria a ser potencializada com o advento da pandemia: mobilizar a opinião pública e carimbar na MP 910 a alcunha de "Grilagem", em vez do nome apresentado pelo Poder Executivo – "Regularização Fundiária" –, com o objetivo final de que a proposição fosse rejeitada, ou ao menos modificada de forma substantiva, como uma solução de compromisso.

De acordo com a avaliação das organizações, ao regularizar lotes grandes de terra (até 2.500 hectares), por meio da autodeclaração e por pessoas envolvidas em ocupações irregulares de terra anteriores, a medida estimularia a ocupação ilegal de terras sem focalizar nos pequenos produtores.

Tendo em vista o recesso parlamentar, houve poucos dias de trabalho presencial e o relator da comissão especial perdeu importância conforme a tramitação aproximou-se do fim do prazo de vigência da Medida Provisória.

Via de regra, os trabalhos da Comissão Mista Especial são o principal momento para incidência de organizações da sociedade civil na tramitação de medidas provisórias, quando propõem emendas por meio de parlamentares aliados, participam de audiências públicas e buscam o convencimento técnico e político da relatoria, antes da chegada dos textos aos plenários da Câmara e do Senado, cujo espaço de atuação é restrito.

Foi nesse cenário que as organizações da área ambiental se prepararam inicialmente para incidir no processo legislativo por meio de

lobby junto ao relator, além da estratégia de comunicação mencionada anteriormente, relacionando a proposição à grilagem de terras.

Paulatinamente, com o avançar da crise, as organizações intensificaram suas ações de comunicação. No âmbito da RAC, o WWF-Brasil e o IDS coordenaram ações envolvendo dezenas de organizações chamadas de *cyber advocacy*, implicando o uso intensivo das redes sociais para mobilização contra a Medida Provisória 910, coordenada por meio de *hashtags* como "#mp910Não!", "#GrilagemÉCrime" e "#GrilagemNão", bem como de páginas na internet como "Saldão da Amazônia" (https://www.saldaodaamazonia.org.br/), em que as pessoas poderiam acessar e enviar mensagens diretamente para os interlocutores-chave no processo legislativo.

Ao longo do processo, essas estratégias foram suficientes para que – sem o funcionamento da comissão mista –, o relator da MP 910 no plenário da Câmara dos Deputados, deputado Zé Silva (Solidariedade/MG), modificasse substancialmente pontos apontados pelas organizações como problemáticos.

Às vésperas do prazo para o encerramento da validade da medida provisória, e portanto da possibilidade de sua aprovação, o presidente da Câmara dos Deputados buscou a realização de um acordo para a aprovação da matéria. Não obstante, a posição da Frente Parlamentar Ambientalista – incorporada pela oposição – e das organizações que promoviam as ações de *advocacy* foi contrária à concretização do acordo.

O acordo foi fundamental não porque faltassem votos aos apoiadores da matéria, impulsionados pelo Planalto e pela Frente Parlamentar da Agropecuária, mas sim por conta das relações políticas estabelecidas desde a eleição de Rodrigo Maia para a presidência e a instauração dos procedimentos de votação pelo Congresso Remoto.

Informalmente, os partidos acordaram que o sistema de deliberação remoto seria utilizado apenas para a votação de medidas relativas à pandemia de Covid-19, ou para matérias sobre as quais houvesse acordo.

Este argumento foi apresentado diversas vezes pelos partidos de oposição, que embora minoria, tiveram sua posição respeitada pelo presidente Rodrigo Maia, que afirmou durante a sessão do dia 12/5/2020:

> [...] Quanto a esta matéria, de fato o Relator avançou muito. Tenho certeza de que, *se não fosse o enfrentamento ideológico entre a bancada do agronegócio e a bancada do meio ambiente, hoje estaríamos todos votando* – estou dando a minha opinião – *a favor do texto do Deputado Zé Silva.* [...] Temos um caminho, que é, construída a maioria, que existe – não tenho dúvida nenhuma disso —, atropelarmos a minoria nesta Casa quanto a este tema, e temos o risco de, amanhã, desorganizar as relações entre todos os partidos. [...] A sessão remota, se nós não tivermos disciplina, nos atrapalha. Agora mesmo, a Deputada Adriana, mais uma vez, reclamou para mim, pelo Whatsapp, de falta de previsibilidade; muitos Líderes reclamam também de falta de previsibilidade nas pautas que serão votadas. [...] Eu proponho, Líderes Deputado Arthur, Deputado Vitor Hugo, Deputado Aguinaldo Ribeiro, Deputada Perpétua Almeida, Deputada Fernanda Melchionna, todos os Líderes que estão no painel, que, já que a proposta foi feita pelo MDB, o Líder Deputado Zé Silva apresente o projeto, e na próxima quarta-feira a Maioria exerça o seu direito, com respeito, tentando construir uma votação, como disse o Líder Deputado Paulo Ganime, em que também se respeite o gesto que está sendo feito neste momento (ênfases minhas).

Sem dizer textualmente, o presidente da Câmara tomou para si a decisão de retirar da pauta a Medida Provisória, com base na proposta do MDB para que um novo Projeto de Lei com o texto do relator Zé Silva fosse apresentado e aprovado, em lugar da MP. Este projeto, PL 2.633/2020, continua tramitando sem perspectiva

de votação e sendo objeto de ações de *advocacy* das mesmas organizações da sociedade civil.

Ressalte-se que, a despeito da grilagem de terras ser um tema pouco saliente para a maior parte da população, a campanha de *advocacy* atingiu grande repercussão. Quando proferiu sua decisão, Rodrigo Maia havia sido diretamente interpelado por celebridades e influenciadores digitais não apenas do Brasil, mas de repercussão global.

3.3 A renda emergencial

A aprovação da renda básica emergencial de R$ 600,00 era longe de certa, em meados de março de 2020. Diferentemente da retórica governista que ganhou corpo após sua aprovação, a proposta inicial do Planalto dizia a um único *voucher* de R$ 200,00, sem especificação exata sobre outros aspectos fundamentais, como duração, alcance ou operacionalização.

Coube à sociedade civil organizada o papel de impulsionar a discussão, ampliar a pressão sobre os tomadores de decisão e até mesmo apontar os caminhos técnicos para seu financiamento e operacionalização, como mostraremos na descrição abaixo.

3.4 Tramitação

A proposta que se transformou na Lei 13.982/2020, em 2 de abril de 2020, teve origem no Projeto de Lei (PL) 9.236/2017, de autoria do deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG), mas cujo conteúdo foi sobremaneira modificado durante o processo legislativo pelo relator principal na Câmara, o deputado Marcelo Aro (PP/MG).

O projeto de lei original propunha critérios adicionais, além da renda, para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em especial aquelas relacionadas a pessoas com deficiência e idosos. Até a pandemia, a proposição tramitava sem grande destaque,

tendo recebido pareceres favoráveis das comissões dos Direitos da Pessoa Idosa (Cidoso) e dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD). Antes de passar a tramitar com urgência, em 25/3/2020 e ir diretamente ao plenário, o PL 9.236/2017 encontrava-se na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), já com relatório favorável.

Em plenário, o relator designado, deputado Marcelo Aro (PP/MG), propôs o substitutivo aprovado e que deu redação final à proposta, pouco modificada posteriormente pela Casa revisora no processo, o Senado Federal.

As redes sociais também foram palco da disputa sobre a responsabilidade pela medida, algo fartamente retratado pela mídia,[2] mas que ignorou em grande parte o trabalho das organizações da sociedade civil organizada. Enquanto o presidente da República, em sua conta no Twitter, afirmou que "Depois de o Congresso apoiar R$ 500,00 para o auxílio emergencial (...) o @MinEconomia alcançou os R$ 600,00" (@jairbolsonaro, 11/6/2020), o relator rebateu, dizendo: "Presidente, isso não é verdade. Vamos contar a história real? Fui relator do projeto. Seu governo foi contra o meu relatório desde o primeiro momento. Vocês não admitiam um valor acima de R$ 200,00" (@marceloaro, 11/6/2020). Ambos os atores, contudo, ignoraram as contribuições da sociedade civil no processo.

3.5 Participação e o auxílio emergencial

A narrativa da articulação das organizações foi feita com riqueza por uma de suas personagens principais, Alessandra Orofino, diretora-executiva da Nossas, no artigo "O Levante" para a *Revista Piauí*. Nele, Orofino destaca a liderança de ativistas jovens como Douglas Belchior, Pedro Telles e Ricardo Martins, além da

[2] https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/12/deputado-rebate-bolsonaro-sobre-auxilio-nao-admitiam-mais-que-r-200.htm

própria autora, os quais já possuíam contato e cujas organizações já eram parceiras em diferentes iniciativas.

Este grupo inicial coordenou-se a partir de São Paulo e Rio de Janeiro, característica que também seria traduzida para os interlocutores prioritários do grupo durante a tramitação das propostas sobre o Auxílio Emergencial no parlamento.

Conforme relato de um desses ativistas, Pedro Telles, para a elaboração do presente capítulo, o objetivo dos ativistas era compor o grupo inicial com organizações de diferentes perfis e capacidades de atuação, agrupando atores com experiência em campanha, presença e experiência com atuação em Brasília/DF, familiaridade técnica com o tema, relacionamento com o setor privado e representação dos grupos sociais potencialmente beneficiários.

O autor do presente capítulo teve a oportunidade única de testemunhar, como convidado, uma dessas reuniões de coordenação, em que se discutiram quais os melhores interlocutores, estratégias e alternativas técnicas para a proposta.

A composição da coalizão também buscou dar respostas a uma potencial vulnerabilidade, apontada pela literatura para as estratégias de *advocacy* – o questionamento da legitimidade das organizações, *versus* a representação política eleita (Gozetto, 2018), um problema constante para atores e arranjos que buscam promover ou defender causas, colocando-se de alguma forma na posição de representantes de direitos difusos ou sub-representados na política institucional.

Assim, formou-se um núcleo de organizações constituído por: Nossas, Coalizão Negra por Direitos, INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), Instituto Ethos e a Rede Brasileira de Renda Básica.

O diagnóstico das organizações era que o rápido lançamento da campanha seria fundamental, pois dificilmente haveria janela de oportunidade melhor para avançar com esta política pública e, ao mesmo tempo, a proposta do Ministério da Economia já ganhava a mídia tradicional, sob a alcunha de "Coronavoucher".

Com a campanha pronta, o grupo recebeu a adesão das mais de setenta organizações do Pacto pela Democracia, coalizão de organizações fundada em 2018 com perfis e foco de atuação muito distintos, mas que se articulam para monitorar e propor ações coordenadas para manutenção e fortalecimento do espaço democrático no Brasil.

As estratégias simples e efetivas de campanha consistiram na consolidação da proposta do auxílio de R$ 500,00 mensais, aproveitando o cadastro único já existente para chegar rapidamente aos beneficiários. Todas essas informações foram disponibilizadas em uma página da internet com informações sobre a proposta, compartilhável facilmente em redes sociais para manifestação de apoio.

O senso de oportunidade e agilidade das organizações fez a diferença, ganhando espaço na mídia e apoio de mais de mil influenciadores digitais, que compartilharam a proposta de forma coordenada e impulsionaram sua popularização, chegando à marca de 500 mil assinaturas em apenas cinco dias de campanha. Em pouco tempo, economistas de diferentes correntes teóricas e ideológicas, como Laura Carvalho, Armínio Fraga e Mônica de Bolle, somaram seu apoio à campanha.

Paralelamente, a coalizão formada pelas organizações buscou acessar os canais já consolidados e relacionamentos que mantinham com parlamentares que possuíam alinhamento com a agenda, mas também proximidade com lideranças e especialmente com as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

De acordo com os membros da coalizão, foram fundamentais as articulações com os deputados Orlando Silva (PCdoB/SP), Tabata Amaral (PDT/SP), Randolfe Rodrigues (Rede/AP), todas já previamente estabelecidas a partir de relacionamentos prévios das organizações que integravam o núcleo das articulações.

Foi oportuno, também, que os parlamentares acima mencionados gozassem de proximidade relativa à cúpula das duas casas legislativas, em especial de Rodrigo Maia (DEM/RJ), presidente da

Câmara dos Deputados, cujo elevado poder de agenda é consensual na literatura sobre o sistema político brasileiro.

No caso de Orlando Silva, contou a proximidade pessoal e política a Rodrigo Maia, cultivada desde sua primeira eleição para comandar a Mesa Diretora, em 2015. Por outro lado, Tabata Amaral já fora destacada pelo presidente da Câmara e líderes partidários como uma espécie de relatora informal de um conjunto de proposições que visavam ampliar o Bolsa Família, bem como outros programas de proteção social ainda em 2018.

Orlando tornou-se o principal porta-voz da proposta, que ganhou o apoio de líderes da oposição. Não obstante, ganhava corpo nos bastidores a articulação em torno do PL 9.236/2017, mas sem ainda definições quanto a valores e critérios para distribuição.

Contando com o apoio dos parlamentares já mencionados, as organizações passaram a realizar reuniões com diversos deputados, visando dar parâmetros técnicos e políticos para a negociação de texto, com o tensionamento em pontos apontados como fundamentais pela Rede Brasileira de Renda Básica.

Nestas conversas, aponta Pedro Telles, "conseguir dar as respostas técnicas fez toda a diferença. Bolsonaro viu que iria perder e jogou o valor para R$ 600,00".

Com a consolidação do conteúdo da proposta no processo legislativo, o foco das organizações passou a ser garantir sua efetividade nos passos seguintes do ciclo de políticas públicas, a Regulamentação e a Execução.

Assim, duas propostas das organizações foram encampadas pelos porta-vozes e passaram a constar no texto: que o direito ao cadastramento fosse o mesmo durante os três meses pensados para o auxílio, para que houvesse tempo de que se chegasse a todos os potenciais beneficiários, além do conceito de que, em famílias monoparentais, mulheres recebessem em dobro.

Por fim, no Senado, o porta-voz das organizações – senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP) – apresentou o PL 873/2020, que

expandia os beneficiários e trazia algo fundamental para a coalizão: impedia a apropriação do benefício para cobrança de dívidas. Essa proposição também foi aprovada com rapidez pelo Senado, em 1/4/2020, sendo sancionada em 14/5/2020.

4. Avaliando a influência das ações de *advocacy*

Conforme aponta Mahoney (2007), a mensuração dos resultados de ações de *lobby* ou *advocacy* deve levar em consideração que tais interações não se constituem, necessariamente, como jogos de soma zero. Dessa forma, é possível que diversos atores obtenham ganhos simultaneamente, sem que necessariamente para isto seja preciso que outros percam.

"When assessing interest group lobbying success we must consider what they sought and what they got, allowing room for degrees of success",[3] aponta Mahoney (2007), que propõe ao menos três variáveis categóricas distintas para mensuração de sucesso da atuação dos grupos de *advocacy*: 1) não atingimento de nenhum dos objetivos declarados; 2) atingimento de alguns dos objetivos; e 3) atingimento pleno dos objetivos.

Outro aspecto fundamental para avaliação das estratégias de *lobbying* diz respeito ao espaço para atuação. Não parece ser um pressuposto forte assumir que regimes políticos menos democráticos serão menos permeáveis aos interesses da sociedade civil e vice-versa. No mesmo sentido, Mahoney (2007) sugere que atores institucionais não sujeitos a *accountability* eleitoral, mesmo em regimes democráticos, também seriam menos sujeitos a estratégias de *advocacy*.

Nesse sentido, parece impossível avaliar a atuação das organizações da sociedade civil durante a pandemia de Covid-19 sem ressaltar a relevância de que o Parlamento tenha permanecido aberto

[3] Tradução livre: "Ao avaliarmos o sucesso do *lobbying* de grupos de interesse, devemos considerar o que buscavam e o que conseguiram, deixando margem para gradações do sucesso".

neste período, em que pese todas as suas limitações extensamente apontadas nesta publicação.

O caso do auxílio emergencial nos parece mais relevante, por ilustrar como uma burocracia insulada no Poder Executivo, no caso o Ministério da Economia, é forçada a mudar sua posição original (voucher de R$ 200,00) para outra largamente distinta (R$ 600,00 mensais em espécie), em função do processo legislativo e das expectativas eleitorais da Presidência da República, estas sim sujeitas à influência da sociedade civil e da pressão cidadã.

Em seus estudos empíricos sobre o sucesso de estratégias de *lobby* nos Estados Unidos e na União Europeia, Mahoney (2007) destaca uma série de fatores que podem favorecer seu sucesso, dos quais se destacam o escopo da agenda, o nível de conflito que acarreta, a ocorrência de um evento focal e a saliência do tema para o público em geral. Sumarizamos no quadro 6, a avaliação feita sobre os dois casos destacados anteriormente, com base nos critérios apontados pela autora:

Quadro 6. Avaliação das estratégias de *advocacy*

Agenda	Objetivo	Sucesso	Escopo	Conflito	Evento	Saliência
MPV 910	Evitar a regularização de terras sujeitas à grilagem	Atingimento pleno	Limitado	Alto	Não	Não
Auxílio Emergencial	Renda mensal de R$ 500,00 para pessoas no cadastro único	Atingimento pleno	Limitado	Baixo	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

No caso da MP 910, ficou evidenciado pelo depoimento de Rodrigo Maia, presidente da Câmara, o peso das organizações da sociedade civil no processo legislativo, evitando que a matéria fosse

transformada em lei. Dessa forma, mesmo em uma questão com alto grau de conflito – vide o embate com a Frente Parlamentar Agropecuária e o Planalto –, não prosperou.

Por sua vez, a coalizão sobre a Renda Básica Emergencial teve grande sucesso e contribuição técnica no processo legislativo, ainda que em um ambiente menos conflitivo, visto que o principal adversário era a posição draconiana do Poder Executivo. A estratégia, contudo, favoreceu a criação de um ambiente de consenso em torno da proposta original, que por fim acabou sendo ampliada em um esforço final do Governo para modificar a narrativa política associada à medida.

5. Conclusão

A avaliação feita no presente capítulo é sabidamente limitada tanto em escopo (apenas dois casos), quanto em profundidade. No entanto, parece ser suficiente para afirmar que a participação da sociedade civil foi relevante, sem a qual possivelmente os processos teriam tomado rumos distintos.

Algumas características comuns aos casos analisados também chamam a atenção. Em primeiro lugar, as organizações não se furtaram à tentativa de incidir no processo legislativo por meio de estratégias de *lobby*, a despeito de terem negado o acesso ao espaço físico do Congresso. Todavia, fiaram-se em relacionamentos já previamente estabelecidos para acessar o debate e os bastidores das negociações dos projetos, o que reforça a importância do trabalho perene das organizações para momentos de estresse e afunilamento dos canais de incidência política.

Outro ponto relevante foi o uso combinado de estratégias de comunicação e mobilização em redes sociais, em detrimento de estratégias que privilegiam mídias tradicionais, com uso intensivo de influenciadores digitais como forma de ampliação do público atingido.

Por fim, a coordenação de diferentes organizações por meio de coalizões mostra-se fundamental, trazendo ganhos de escala para as ações de *advocacy*, além de suprir parcialmente a escassez de informações políticas, técnicas e de espaços presenciais para articulação durante a pandemia.

Referências

Gozetto, Andréa. "Relações governamentais como fator de competitividade". *Cadernos Adenauer*, ano XIX, n. 2, p. 35-50, 2018.

Mahoney, Christine. "Lobbying Success in the United States and the European Union". *Journal of Public Policy*, v. 27, n. 1, p. 35-56, 2007.

Mancuso, Wagner e Gozetto, Andréa. "Lobby e políticas públicas no Brasil". In Lukic, Melina e Tomazini, Carla (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Juruá e FGV – Direito RJ, 2013.

Olson, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 2011.

Orofino, Alessandra. "O levante". *Revista Piauí*, n. 164, 2020. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-levante/

Capítulo 7
Congresso remoto, pandemia e medidas em tempos de crise

João Feres Júnior

1. Introdução

Neste capítulo, abordaremos a iniciativa do Congresso Remoto sob a perspectiva de um contexto conceitual e histórico denso, a fim de capturarmos alguns de seus aspectos mais importantes no que toca a existência e funcionamento do regime democrático em nosso país. Partimos da observação óbvia de que tal iniciativa só se justifica devido à situação de crise instalada com o advento da pandemia. Em seguida, examinamos como situações de crise foram tratadas historicamente pelas instituições políticas do ocidente e pelo pensamento político, mais especificamente. Analisamos então as medidas de exceção preconizadas para tais situações críticas e sua evolução histórica. Também sumarizamos as medidas contidas na Constituição Federal para dar conta de tais situações. Por fim, examinamos o Congresso Remoto no contexto das relações atuais entre Executivo e Legislativo, tendo como pano de fundo a história recente de nosso país.

2. Pandemia e crise

Uma das palavras mais usadas para descrever as consequências da pandemia é "crise". Na verdade, fala-se de várias crises. Antes de mais nada a crise no sistema de saúde, mas também a crise na saúde de cada um que adoece por infecção do vírus; a crise na economia, mas também a crise individual dos milhões de pessoas afetadas economicamente pela pandemia; crise de abastecimento de produtos básicos; crise do sistema educacional devido à paralização de atividades presenciais; crise psicológica que aflige mesmo aqueles que não ficaram doentes... A lista das crises é por demais imensa para ser reproduzida nos limites deste ensaio.

Uma rápida busca por essa palavra em um dicionário da língua portuguesa revela o uso apropriado do termo para o caso atual da pandemia e mais alguma riqueza semântica. As definições apresentadas são:

> Mudança brusca produzida no estado de um doente, causada pela luta entre o agente agressor e os mecanismos de defesa.
> Período de manifestação aguda de uma doença: crise de apendicite.
> Manifestação violenta, repentina e breve de; acesso: crise epilética.
> Conjuntura socioeconômica problemática, desequilíbrio entre bens de produção e de consumo, normalmente definida pelo aumento dos preços, pelo excesso de desemprego, de falências: crise econômica.
> [Figurado] Momento perigoso ou difícil; período de desordem.
> [Figurado] Situação conflituosa; tensão: crise familiar.
> [Figurado] Expressão de ausência, carência: crise de mão de obra.
> Em que há decadência; queda: crise de moralidade.[4]

[4] Disponível em: https://www.dicio.com.br/crise/. Consultado em 11 de janeiro de 2021.

Como podemos constatar os significados do termo em nossa língua se reduzem basicamente aos de situação aguda e situação de conflito sem resolução, impasse. Contudo, esse exame rápido do verbete de dicionário não revela camadas semânticas hoje soterradas do conceito de crise, que podem auxiliar na presente reflexão.

Crise chegou ao português por meio do latim, que, por seu turno, se apropriou da palavra grega *crisis* (Κρισις), um substantivo derivado do verbo *krino* (κρινω), que no grego clássico tinha vários sentidos, entre eles separar, divorciar, julgar, decidir, discutir e brigar (Koselleck e Richter, 2006, p. 358). Ainda que os significados de tensão e contenda já estivessem presentes naquele contexto, havia também um outro que se perdeu, o de decisão ou julgamento. A conexão entre esses dois significados era o de que as coisas quando atingem um ponto "crítico" – palavra de mesma raiz – pedem uma decisão, uma solução. O sentido de julgamento era na verdade duplo, pois o termo poderia ser empregado em grego como crítica subjetiva ou como crise objetiva. Ao fazer a crítica de algo, estamos fazendo um julgamento. Por outro lado, uma crise objetiva é uma situação que demanda decisão (Koselleck e Richter, 2006, p. 360).

A palavra crise foi também apropriada pelo discurso jurídico, pelo discurso político, pela medicina e pela teologia do cristianismo primitivo, para falar do juízo (Κρισις) final. No âmbito da doutrina religiosa uma nova possibilidade se incorpora ao campo semântico do conceito que só viria a se desenvolver plenamente dois milênios depois, com o Iluminismo na Europa e a Era das Revoluções. Esse desenvolvimento tem a ver com a mudança da concepção de historicidade embutida no conceito. Os gregos tinham várias narrativas de temporalidade, mas a dominante era a circular (Lovejoy e Boas, 1935), uma concepção ainda bastante lastreada no ritmo natural das estações, segundo o qual os seres nascem, se desenvolvem, alcançam a plenitude, decaem e morrem, para então renascerem e repetirem o ciclo. Tal ideia, tão facilmente associada aos efeitos do tempo sobre animais e vegetais, foi transplantada para outras áreas do conheci-

mento, inclusive para a ciência política, como bem mostra Platão na *República*, com seu ciclo das formas de governo (Plato e Jowett, 2000).

Assim, a decisão demandada pela crise na concepção clássica tinha por finalidade restaurar o objeto "criticado" à sua condição de plenitude, ou mesmo interromper ou retardar o processo de degeneração produzido pelo passar do tempo. O pensamento cristão, com sua noção de Juízo Final, introduz a inovação semântica de pensar a crise como o momento de passagem para uma nova época, ainda não experimentada. Não mais restaurativa, essa crise significa o fim de uma era e o começo de outra, radicalmente diferente. De Paulo a Voltaire, os cristãos mantiveram a crença no Juízo Final como esse advento imprevisível que marcaria o fim da história secular.

Para o cristianismo primitivo a "história" secular não tinha sentido frente à importância do advento eminente do retorno do messias, com o consequente julgamento final. Contudo, com o passar do tempo, e a não ocorrência de tal evento, o registro dos acontecimentos humanos passou a adquirir algum significado. É, contudo, bastante revelador notar que mesmo humanistas, como Maquiavel (1469-1527), que viveu mais de mil anos depois de Santo Agostinho (354-430) – autor que sustenta a clássica rejeição do cristianismo à história secular –, pensavam a história ainda pela ótica da exemplaridade, seguindo assim a fórmula dos grandes historiadores gregos e romanos. Foi na Era das Revoluções que se produziu a síntese entre a expectativa redentora da crise final, que anuncia a nova era, e uma concepção imanente de história humana. A revolução torna-se esse momento crítico, produto do desenvolvimento da história secular, no qual os homens escolhem abolir a situação anterior e lançam as bases de uma nova era, de uma nova sociedade. Em outras palavras, na ideia moderna de revolução os vários sentidos de "crise" se fundem a uma nova concepção de tempo histórico.

3. Soluções para a crise

A solução para a crise, entendida mesmo em seu sentido clássico de conflito, foi questão fundadora da tradição do pensamento político ocidental. A *República* de Platão pode ser lida como projeto abrangente de uma pólis que resista às potenciais crises oriundas da vida coletiva – e fica claro que o autor é um tanto cético acerca da possibilidade de resistência absoluta à degeneração inexorável trazida pelo tempo (Plato e Jowett, 2000). Em termos atuais, a *República* fornece um desenho institucional, bastante aristocrático, para o problema da crise política inerente ao funcionamento da vida na pólis.

A *Política* de Aristóteles contém inúmeros conselhos para se evitar os efeitos mais deletérios das crises sociais e políticas (Aristotle, 1996). Também em termos atuais, o autor fornece um catálogo de soluções possíveis para dar conta das várias configurações sociais e políticas que possam vir a causar uma crise política. Políbio, historiador grego radicado em Roma do século II a.C, é outro exemplo importante da preocupação central em propor um desenho institucional que resistisse às crises oriundas do processo de degeneração temporal ao qual todas as coisas estavam sujeitas (Pocock, 1975). Mesmo Maquiavel, escrevendo mais de 1700 anos depois do fim da democracia ateniense, estava preocupado em desenhar instituições que resistissem às situações críticas oriundas da dinâmica social nos *Discorsi* (Machiavelli et al., 1996), ou em propor soluções para evitar ou resolver situações hipercríticas em *O Príncipe* (Machiavelli e Rebhorn, 2003).

É importante notar que todas essas soluções propostas pelo pensamento político "clássico" são de natureza conservadora, no sentido de preservarem ou restaurarem a ordem pública diante de situações críticas.

Mas a filosofia está longe de encerrar todas as soluções propostas na Antiguidade e no Renascimento para crises que ameaçam

a estabilidade do corpo social e político. Na prática, outras soluções foram tentadas. A mais célebre delas vem da Roma republicana e atende pelo terrível nome de "ditadura". Esse instituto romano constituía na nomeação de um ditador (*dictator*) para governar monocraticamente a república durante o período de crise aguda, a fim de restituir a normalidade. Theodor Mommsen interpreta esse recurso constitucional romano como uma maneira de, em um contexto republicano, resgatar o princípio monárquico e colocá-lo a serviço de um fim bem específico e delimitado (Mommsen, 1959).

De fato, o *dictator* romano no período republicano tinha suas competências bastante limitadas. Era um posto temporário, que deixaria de existir assim que a crise fosse debelada. E não era qualquer crise, mas somente condições agudas como invasão por tropas estrangeiras, guerra civil e catástrofes, como fome generalizada. O ditador nunca poderia se autonomear. Pelo contrário, ele necessariamente precisava ser nomeado por um ou dois cônsules – a etimologia da palavra indica "aquele que foi apontado", indigitado, obviamente por outrem. A função tinha prazo determinado, sendo que o titular era obrigado a abdicar assim que a crise fosse debelada – Cícero escreve que, com o passar do tempo, foi adotado o prazo máximo de seis meses.

Mas se Roma nos legou esse exemplo de legislação para dar conta de situações de exceção, ela também produziu os primeiros exemplos históricos de sua usurpação pelas mãos de Lúcio Cornélio Sulla (138-78 a.C) e, em seguida, de Júlio Cesar (100-44 a.C.). Sulla cometeu o ineditismo de nomear a si mesmo ditador, ainda que o tenha feito com o uso de um preposto. Mesmo assim, sua ditatura legitimava-se pela tarefa de restituir a constituição do Estado (Nicolet, 2004). Cesar foi mais longe, ao ser nomeado em 44 a.C, ditador vitalício.

É importante notar que a despeito da importância do instituto da ditadura na Roma republicana e do papel que ele teve na transformação daquele regime em império, pelas mãos de generais

como Sulla, Cesar e outros que os seguiram, ele raramente foi tratado pela teoria política até o século XX. Isso em parte se deve ao fato de a democracia antiga ter sido extinta no século IV a.C e a república romana no século I a.C. De lá até o advento das revoluções, o regime monárquico foi absolutamente hegemônico no ocidente, com a exceção das poucas repúblicas renascentistas italianas e outras poucas cidades-estado europeias, como Genebra no começo da era moderna. Ora, o instituto da ditadura como solução de crise só faz sentido em um regime republicano, pois ele é, como dissemos, uma restituição temporária do poder monárquico em um contexto em que ele não mais existe.

Assim, torna-se mais compreensível notar a entrada do tema no âmbito da reflexão política a partir da Era das Revoluções, pois essas revoluções pariram regimes republicanos, alguns dos quais ao longo do século XIX e XX emprestaram o nome de democracia – termo que até meados dos novecentos era utilizado exclusivamente para denominar o regime de participação direta e igualitária da Atenas clássica.

O principal autor a tratar do tema foi Carl Schmitt, um brilhante filósofo político alemão que se converteu em ideólogo do nazismo. A partir do exemplo romano, Schmitt propõe uma distinção entre dois tipos de ditadura: a comissária e a soberana. A primeira corresponde ao exemplo da Roma republicana, no qual o ditador é indicado por autoridades públicas e tem objetivo e tempo de atuação limitados. A forma soberana tem como exemplos históricos a monarquia absoluta, da idade moderna, e os governos monocráticos pós-revolucionários modernos. Ela corresponde a uma total concentração de poderes na mão de um ditador vitalício (Schmitt et al., 2014).

Mas Schmitt capta uma diferença importante entre o que chama de ditadura soberana e as ditaduras de Sulla e Cesar. Os antigos nunca abandonaram totalmente a ideia de restauração como objetivo e justificativa última da exceção ditatorial, já a ditadura

soberana moderna, pelo contrário, se anuncia como caminho para a sociedade futura.

Crítico acerbo do liberalismo de sua época, Schmitt via nessa corrente de pensamento uma fraqueza estrutural relacionada a sua incapacidade de pensar situações de exceção. Autores fundacionais do liberalismo constitucional, como Montesquieu e James Madison, padeceram da ilusão de criar um sistema político autossuficiente e autorregulado – freios e contrapesos – que eles imaginavam imunes a crises agudas (McCormick, 2004).

Também inimigo declarado do comunismo, o autor alemão reconhece que o conceito de ditadura do proletariado, de Marx, capta melhor a necessidade de mecanismos para lidar com situações de exceção. Na verdade, os comunistas concebiam essa ditadura como solução para a crise final do sistema capitalista. Ela é uma ditadura comissária, pois tem um objetivo explícito, que é a aniquilação das bases materiais da sociedade capitalista, e sua vigência se extingue tão logo essa tarefa seja cumprida (Marx, 2012 [1875]). Diferentemente das ditaduras comissárias da Roma antiga, contudo, a ditadura do proletariado não tem por objetivo restaurar as instituições, mas sim desarticulá-las, criando as bases de uma nova sociedade (McCormick, 2004). Aqui encontramos novamente o processo de mudança semântica introduzido pelo Iluminismo e pela Era das Revoluções, já comentado no tocante ao conceito de crise: ao secularizar a ideia de providência divina, o Iluminismo criou uma forte esperança em um futuro redentor trazido pelas ações dos homens. Essa expectativa de um futuro redentor, sem intervenção divina, passou a habitar o campo semântico de conceitos políticos como crise, revolução e até mesmo ditadura.

A análise feita por Schmitt é brilhante, mas a conclusão a que chega é catastrófica. Sentindo-se ameaçado pelo comunismo soviético – na sua visão, mais preparado para oferecer soluções para a enorme crise econômica, política e social da Alemanha do entreguerras – Schmitt opta por apoiar uma solução ditatorial que

pudesse fazer frente à ameaça comunista: uma ditadura soberana nacionalista (nazismo), na qual a figura do *führer* – em alemão, "líder", "condutor" ou "guia" – é central.

4. A Constituição e a exceção

A Constituição Federal hoje em vigor no Brasil contém de fato institutos que visam a dar conta de situações excepcionais, contidos mormente eu seu Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. De cara podemos constatar o caráter explicitamente restaurador na justificação desses institutos, que com efeito suspendem direitos e garantias básicas estabelecidos pela própria carta para tempos de normalidade.

Há dois dispositivos no Título V da Constituição, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio. O primeiro é decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, e o segundo necessita de autorização do Congresso Nacional para sua decretação. O Estado de Defesa aplica-se a "locais restritos e determinados" e tem por finalidade reestabelecer "a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza" (art. 136). Já o Estado de Sítio claramente atende a um grau emergencial mais agudo, e deve somente ser decretado em casos de guerra com nações estrangeiras ou "comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa".

O Estado de Sítio ainda tem o limite constitucional de 30 dias de vigor e só pode ser prorrogado pelo mesmo período, a não ser em caso de guerra (art.137). As garantias constitucionais suspensas devem ser enumeradas no ato de seu decreto (art.138). Ademais, o Congresso Nacional só poderá autorizar sua decretação por maioria absoluta.

No que toca a relação entre os poderes, a Carta ainda declara que "o Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas". Por fim, a Mesa do Congresso Nacional ainda designará comissão de cinco de seus membros para "acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio" (art. 140).

Esse resumo curto, mas abrangente, das medidas de exceção contidas na Constituição Federal, deixa claro seu caráter comissário. Primeiro, pela limitação no tempo e nas competências dos poderes excepcionais conferidos ao chefe do Executivo e, segundo, por sua dependência *ex ante* e *ex post* do Poder Legislativo, isto é, o Congresso Nacional, que detém o poder de nomeação (pelo menos no caso mais agudo do Estado de Sítio) e de supervisão das medidas.

5. A crise da pandemia

É curioso notar que epidemias não são nomeadas explicitamente como razão suficiente para a instituição de ditaduras comissárias na Roma republicana e nem para a decretação de Estado de Defesa na Carta constitucional brasileira. É claro que podemos argumentar que as consequências da pandemia da Covid-19 poderiam muito bem se aproximar das graves crises de abastecimento que acometiam a Roma na antiguidade e se encaixam na categoria mais geral de "as calamidades de grandes proporções na natureza", prevista em nossa Constituição.

De fato, como já citamos, a pandemia causou uma miríade de crises, inclusive colocando em risco o funcionamento do Estado. Ora, para além da imensa pressão sobre os serviços públicos de saúde, de assistência e de seguridade social, a pandemia e as medidas tomadas para combatê-la prejudicaram praticamente todos os serviços públicos prestados pelos entes estatais, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Muitos foram de fato interrompidos e estão até esse momento inativos. Mas seu impacto potencial sobre o Poder

Legislativo seria ainda maior, e isso devido à natureza própria desse poder tão fundamental para o regime democrático.

Para entender tal diferença, é preciso que atentemos para a estrutura comunicativa de cada poder. O Executivo, muitas vezes chamado de braço administrativo do Estado, funciona mormente por meio de ordens, isto é, comunicações de caráter imperativo transmitidas ao longo de sua estrutura hierárquica (Habermas, 1984). Já o Poder Legislativo obedece a uma lógica comunicacional deliberativa. Parlamentares discursam, negociam e constroem consensos em torno de argumentos de justificação para as decisões tomadas coletivamente nas casas legislativas. Por mais que a Câmara e o Senado não sejam espaços radicalmente igualitários do ponto de vista do poder de intervenção de cada um de seus membros, o caráter deliberativo de suas atividades é inegável. É exatamente nessa injunção que residiu a maior ameaça da pandemia à democracia brasileira: enquanto as atividades do Executivo foram de fato prejudicadas, a prática da deliberação legislativa correu o risco de ser completamente inviabilizada.

Isso não se deu em uma injunção qualquer de nossa história política. O presidente Jair Bolsonaro é declarado admirador de regimes ditatoriais, já demonstrou várias vezes ter pouco apreço pelas instituições democráticas responsáveis por limitar o poder do Executivo, especialmente o Congresso e o Supremo Tribunal Federal, que têm entre suas funções manter os atos do Poder Executivo no âmbito da legalidade e da constitucionalidade. Como mostrou estudo do Observatório do Legislativo Brasileiro, Bolsonaro é recordista na edição de decretos executivos,[5] a tal ponto que o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, o acusou publicamente de tentar "governar por decreto".[6]

[5] Disponível em: https://olb.org.br/o-que-a-guerra-de-decretos-diz-sobre-a-relacao-entre-congresso-e-executivo/

[6] Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/rodrigo-maia-ele-bolsonaro-queria-governar-por-decreto

A pandemia abriu uma janela de oportunidade para o presidente expandir seus poderes sem sequer ter que apelar para medidas de exceção previstas na Constituição. Se as duas casas do legislativo federal tivessem suas atividades paralisadas, a responsabilidade de conduzir o país por esse longo período da pandemia restaria concentrada nas mãos do Executivo federal. Ou seja, o chefe do Executivo seria transformado em uma espécie de ditador de fato. Não precisamos recorrer ao exemplo da triste transição da república romana para o regime autocrático do império para aprender que o "poder de fato" tem uma capacidade enorme de se investir de aparências de legitimidade.[7]

O Congresso Remoto, seja por sua eficácia ou pela celeridade como foi implantado, fechou rapidamente tal janela, restituindo em grande medida a normalidade da relação entre poderes. A soberania popular, representada em sua pluralidade pelo legislativo, foi resguardada, e com ela a produção de medidas necessárias ao combate da pandemia, o funcionamento dos partidos, o controle das atividades do Executivo e a continuidade do debate público acerca das questões mais importantes para o país. Esse último é um papel muito importante, porém pouco comentado pela literatura. A atividade parlamentar não é só deliberativa em seu funcionamento interno estrito, parlamentares funcionam também como correias de transmissão entre o Estado e a sociedade civil, servindo de fonte de informação e de mobilização do debate público nos meios de comunicação, associações e demais espaços públicos. Com o Congresso Remoto, essa importante função foi preservada.

Olhando retrospectivamente para as soluções pensadas pelas gerações que nos precederam para a crise em um contexto repu-

---

[7] Os imperadores romanos frequentemente se investiam de títulos republicanos como *princeps senatus*, *consul* e *pontifex maximus*. Augusto, o primeiro deles, definia seu poder como puramente republicano e nunca assumiu o papel de monarca. Foi somente no século III d.C. que os imperadores romanos se assumiram plenamente como monarcas.

blicano, vemos que a tecnologia computacional, hoje em dia tão detratada pelas consequências nefastas das redes sociais na política, pode também ter um papel fundamental na preservação das instituições, tornando possível que atividades essenciais sejam restauradas antes mesmo que forças políticas reclamem soluções excepcionais para a crise.

Certamente, o Congresso Remoto também pode ser visto como uma medida de exceção de caráter comissário, pois reduz a atividade parlamentar a seu essencial, descartando, por exemplo, o trabalho das comissões, as sessões plenárias, o acesso das pessoas aos plenários e gabinetes etc., inclusive concentrando mais poder nas mãos dos presidentes das Casas. No entanto, esse é um preço razoável a se pagar perante o benefício da não interrupção da atividade legislativa propiciada por ele, com todas as consequências positivas que ela acarreta. Como boa medida prudencial, o Congresso Remoto traz muito mais benefícios do que perdas.

A democracia nasceu direta na Antiguidade, tornou-se representativa ao longo do século XIX e agora ganha elementos virtuais. Esse desenvolvimento tem tudo a ver com as possibilidades abertas pelo avanço técnico e científico das sociedades humanas. Fato é que, ser por um lado temos consequências ruins como à intensificação de extremismos, a circulação de *fake news* e a operação de robôs nas redes sociais, temos também iniciativas como o Congresso Remoto, que são capazes de ter um enorme impacto sobre todo o sistema político.

Referências

Aristotle. “Politics”. In Everson, Stephen (ed.). *The Politics and the Constitution of Athens. Cambridge*, New York: Cambridge University Press. 1996

Habermas, Jürgen. *The theory of communicative action.* Boston: Beacon Press, 1984.

Koselleck, Reinhart e Richter, Michaela. “Crisis”, *Journal of the History of Ideas*, v. 67, n. 2, p. 357-400, 2006.

Lovejoy, Arthur O. e Boas, George. *Primitivism and related ideas in antiquity*. Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1935.

Machiavelli, Niccolò et al. *Discourses on Livy.* Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Machiavelli, Niccolò e Rebhorn, Wayne A. *The prince and other writings.* New York: Barnes & Noble Classics, 2003.

Marx, Karl. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012[1875].

Mccormick, John P. “From Constitutional Technique to Caesarist Ploy: Carl Schmitt on Dictatorship, Liberalism, and Emergency Powers”. In Baehr, Peter e Richter, Melvin (ed.). *Dictatorship in history and theory: Bonapartism, Caesarism, and totalitarianism.* Washington, D.C./Cambridge, UK; New York; German Historical Institute; Cambridge University Press, p. 197-219, 2004.

Mommsen, Theodor. *The history of Rome.* New York: Philosophical Library, 1959.

Nicolet, Claude. “Dictatorship in Rome”. In Baehr, Peter e Richter, Melvin (eds.). *Dictatorship in history and theory: Bonapartism, Caesarism, and totalitarianism.* Washington, D.C. Cambridge, UK; New York, German Historical Institute; Cambridge University Press, p. 263-78, 2004.

Plato e Jowett, Benjamin. *The republic*. Mineola, N.Y.: Dover Publications, 2000.

Pocock, John G. A. *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975.

Schmitt, Carl et al. *Dictatorship: from the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle.* Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2014.

Conclusão
Considerações normativas sobre o congresso remoto

San Romanelli Assumpção

1. Introdução

No capítulo 7, João Feres Júnior discorreu sobre o tratamento dispensado pelo pensamento político e pelas instituições políticas ocidentais à questão da crise, refletindo sobre conceitos e relações. Neste capítulo conclusivo, propomos refletir sobre esses mesmos conceitos e relações, mas em uma chave normativa aplicada ao presente brasileiro.

São muitas as perspectivas sobre a realidade objetiva da democracia no Brasil – dentro de perspectivas científicas sobre a democracia – bem como são muitas as perspectivas teórico-normativas sobre como os movimentos da democracia podem ser avaliados na experiência recente do país. Dentro de toda essa pluralidade, podemos, provisoriamente, estabelecer três consensos mínimos significativos, ainda que pouco ambiciosos intelectualmente:

1. As muitas crises da pandemia são de fato crises (segundo as teorizações discutidas por Feres Jr.);
2. As interações políticas, entre múltiplos atores distribuídos em três poderes e nos diferentes níveis da federação,

não resultaram em interrupção do regime democrático no país;
3. A rápida reação do Congresso – expressa no Congresso Remoto – foi e é parte constitutiva fundamental dessa não interrupção.

Como estes três pontos podem ser avaliados dentro de uma moralidade política democrática e liberal? O que isso diz normativamente sobre nossa democracia? Como isso pode ser explorado politicamente como potencialidade positiva?

2. A crise é social

As muitas crises desencadeadas pela pandemia são, inegavelmente, crises cujos efeitos se encadeiam e desencadeiam em amplitude e profundidade generalizante:

1. o surgimento de uma nova doença, cuja cura e vacina eram desconhecidas até muito recentemente, sobrecarrega os sistemas públicos e privados de saúde de modo que a única maneira conhecida de conter a escalada do número de mortes é o isolamento físico;
2. o isolamento físico impacta o mercado ao paralisar atividades, extinguir empregos, levar empresas à falência e atingir vastas parcelas da população;
3. esses impactos econômicos de grande escala exigem respostas estatais custosas monetariamente e em termos de recursos humanos, onerosas institucionalmente nas mais diversas esferas burocráticas e políticas, e ameaçadoras da capacidade estatal de respeitar e efetivar direitos nas quatro dimensões principais da cidadania (civil, política, socioeconômica e de segurança pessoal);

4. a integração e movimentos de capitais e pessoas próprios do mundo globalizado contemporâneo impedem que qualquer Estado consiga lidar com essas crises encadeadas de modo meramente local, isto é, impedindo movimentos transnacionais de capitais e pessoas. Muito mais do que isso poderia ser dito sobre crises encadeadas, no entanto, para construção de nossa argumentação normativa, fiquemos apenas com os elementos aqui expostos, sobre os quais é possível relativo acordo intelectual entre pessoas de perspectivas ontológicas, epistemológicas e normativas distintas.

Esses quatro elementos simples e cientificamente pouco pretensiosos mostram que o conceito de crise é corretamente aplicado ao contexto pandêmico e que, como as crises mais graves, esta é uma crise que perpassa as mais diversas dimensões da vida social, de modo que os aspectos médicos da crise, por mais cruciais que sejam, são apenas uma parte dela. Antes que os leitores se assustem com essa afirmação, lembramos que o número de pessoas que passarão fome e morrerão de fome (neste e nos próximos anos) em decorrência da pandemia ultrapassará o número de mortos pela Covid-19. Citando um dos pais da epidemiologia social, Rudolf Virchow, “uma epidemia é um fenômeno social que possui alguns aspectos médicos” (Virchow apud Lévy, 2020) e, como não poderia ser diferente, uma pandemia, também o é (Lévy, 2020).

A pandemia é social por diversas razões: (i) por expressar uma ontologia a respeito da relação entre a dimensão médico-sanitária e as demais dimensões da realidade social na qual a interdependência é central; (ii) por expressar uma perspectiva em que o social é parte tão importante quanto aquilo que é estritamente médico, tanto em relação ao entendimento científico da pandemia quanto em relação ao modo como a normatividade deve enquadrar a pandemia enquanto problema de moralidade política; (iii) por colocar

dentro do que é social todas as dimensões da vida coletiva humana, isto é, as dimensões médica, sanitária, individual, comunitária nas mais diversas comunidades, econômica, estatal, política, civil, cultural, tradicional, religiosa etc.; (iv) por compreender o social de maneira que, analiticamente, se possa conceber o que é sanitário, econômico, estatal e político como dimensões distintas o suficiente para serem entendidas como relacionais; (v) por compreender a pandemia como algo que, por ser social, pode ser impactado por meio de construções sociais; (vi) por colocar a pandemia como algo socialmente construído e, portanto, passível de ação especificamente estatal e política.

3. A pandemia é estatal e política

A proposição de que a pandemia é estatal é, à primeira vista, contraintuitiva, afinal, como uma pandemia, cuja especificidade é seu caráter mundial/global, que transcende fronteiras, pode ser estatal? Parece haver uma contradição em termos aqui, afinal, faz parte da definição moderna de Estado a ideia de que este é detentor de autoridade soberana inseparável de sua dimensão territorial local. Um Estado é detentor de soberania em suas faces interna (voltada para seus cidadãos ou súditos, dentro de seu território) e externa (voltada para os demais Estados soberanos). De acordo com essas duas faces territorialmente delimitadas, um Estado exerce a soberania por meio dos monopólios de uso legítimo da violência, de promulgação de leis, de emissão de moeda, de cobrança de impostos e de negociação de acordos internacionais e tomada de empréstimos em nome do povo que habita seu território. Pensando nisso tudo, nada menos transnacional do que um Estado e suas soberanias e monopólios territorialmente definidos. E nada mais transnacional do que uma pandemia e suas múltiplas crises inescapavelmente encadeadas por mecanismos que envolvem o caráter global da circulação

de pessoas, capitais e vírus no século XXI. Sendo assim, o que de fato queremos dizer quando afirmamos que a pandemia é estatal?

A pandemia é teorizável como estatal, porque as formas pelas quais as múltiplas crises por ela desencadeadas impactam a vida das pessoas e das comunidades são indissociáveis das formas pelas quais o Estado, no exercício das suas soberanias e monopólios, ativamente lida com essas crises (como estão fazendo Estados como os do Reino Unido, da Alemanha e da China) ou ativamente tenta negar as diversas dimensões da crise pandêmica (como tenta fazer o Executivo Federal brasileiro) – é importante enfatizarmos aqui que o Estado soberano brasileiro está atuando praticamente de modo dividido em suas diversas instâncias, como será tratado adiante.

O Estado é a instância institucional central e inescapável que (a) formula leis e políticas para lidar com as dimensões da crise; (b) arrecada impostos e planejará os gastos públicos para lidar com elas, emitirá moeda, se necessário; (c) altera leis e restringe direitos civis, políticos e econômicos para implementar a obrigatoriedade do isolamento físico; (d) altera leis, formula e implementa políticas para organizar e financiar políticas de saúde pública para conter o alastramento de mortes pela Covid-19; (e) altera leis, formula e implementa políticas para assegurar algum grau de direito à subsistência em economias profundamente afetadas pelo isolamento social que paralisa diversas atividades produtivas e de mercado; e (f) exercita o monopólio da violência legítima para obrigar a cooperação social em torno de todas as políticas agora mencionadas. Ou, em pior cenário, é o Estado que inviabiliza as ações de (a) a (f), expressando a ideia de que a pandemia não deve ser contida por mecanismos coletivos próprios da soberania estatal, mas por meio de ações descentralizadas e independentes de atores individuais e coletivos privados, próprio das interações de mercado e das interações entre cidadãos no exercício de suas liberdades civis. Felizmente, esse pior cenário não se verifica plenamente em nosso país, ora com o Executivo central ocupado por grupos políticos que negam a pandemia,

por resistência do Legislativo e, em parte, do Judiciário, como de resto foi mostrado neste livro.

Decorre do exposto no parágrafo acima que a pandemia é teorizável como estatal não só pela ação estatal sobre o caráter social da pandemia, mas também porque é essa ação estatal soberana que estrutura o impacto da pandemia sobre as vidas individuais e comunitárias. O alastramento da doença e das mortes, o aumento ou não da fome e da miséria, o aumento ou não da desigualdade econômica, a efetivação ou não do isolamento físico, a implementação ou não de políticas de enfrentamento da pandemia que respeitem ou desrespeitem direitos civis, políticos, socioeconômicos e de segurança dependerão da ação e caminhos estatais.

Isso não significa que a pandemia seja *apenas estatal* ou *predominantemente estatal*, afinal, como argumentamos acima, a pandemia é social no sentido específico de que as dimensões sociais da pandemia são analiticamente distinguíveis, mas empiricamente indissociáveis. Mas, nossa segunda consideração afirmava que a pandemia é estatal e que a pandemia é política. Por que, teoricamente, distinguimos estatal de político?

Basilarmente, porque política não inclui apenas instituições estatais e atores estatais. Muitos dos atores da política pertencem ao âmbito da sociedade civil e, caso utilizemos um conceito de sociedade civil que exclua o mercado, atores econômicos. E é central, para o entendimento da política e do próprio Estado, o olhar direcionado tanto para a operação propriamente estatal quanto para as diversas forças societais que fazem parte dos movimentos da política em torno da ocupação do Estado, da disputa pelo Estado, da responsividade estatal à opinião pública, da repressão política, da liberdade política, da permeabilidade entre Estado e sociedade civil. As interações entre as instituições estatais enquanto arenas políticas, as instituições estatais enquanto atores políticos, as instituições e associações civis não estatais politizadas, os partidos e o eleitorado fazem parte do que conforma o próprio Estado e as políticas estatais.

E essa conformação pode ser mais ou menos democrática, ou mais ou menos autocrática. Os movimentos democratizantes e autocratizantes da política são importantes sempre e guardam peculiaridades especialmente cruciais quando as sociedades enfrentam crises sociais agudas como a pandemia de Covid-19.

Assim, de acordo com a formulação apresentada aqui, a pandemia é teorizável como política porque diz respeito ao Estado em conjunto com as forças políticas e movimentos da política que incluem, mas também transcendem, as fronteiras analíticas do que é o Estado enquanto arena política e do que é o Estado enquanto ator (e atores, já que o Estado soberano é encarnado por muitas instituições estatais) político em sociedade.

4. A não interrupção da democracia

Como vimos nas seções iniciais do capítulo de Feres Jr., as crises de grande monta e profundidade, historicamente, foram construídas como questão social a ser politicamente resolvida de modo autocrático. Neste modo autocrático, foram incluídas as ditaduras (comissárias ou não), as monarquias, mas também os estados de exceção institucionalizados como Estado de Defesa e Estado de Sítio. O que reúne essas formas políticas, dentro do sentido conceitual necessário ao argumento presente no capítulo 7, é que elas, normativamente, expressam a ideia de que o Estado e o governo agem legitimamente mesmo quando o povo é forçado a abdicar de seu papel de titular moral da soberania no sentido ideológico fundamental de democracia, como governo do povo, pelo povo e para o povo. O governo autocrático e o momento autocrático são aqueles em que o povo é, ideologicamente, não uma comunidade de cidadãos politicamente iguais (mesmo que apenas formalmente), mas uma comunidade de súditos do governo e do Estado.

Na solução autocrática das crises está expressa visão política segundo a qual há problemas cuja gravidade assume tal feição, mag-

nitude e urgência que sua solução não pode ser pensada e decidida responsivamente à opinião pública e a um corpo de cidadãos livres e iguais, pois os cidadãos, coletiva e dialogicamente, não seriam capazes de pensar e discutir o problema e nem mesmo representantes políticos eleitos teriam essa capacidade.

Se pensamos os seres humanos como iguais em dignidade, liberdade e capacidade moral frente ao bem e à justiça, somos normativamente contrários ao paternalismo e apenas contextos de crise justificam ou justificariam momentos autocráticos. Afinal, é a feição, magnitude e urgência de um mal e de um perigo que torna a interação entre agentes individuais iguais morosa e falha na construção da solução política e estatal. Em condições que não são críticas, apenas a democracia é justificável e as instituições estatais devem ser tais que encarnem os valores da igualdade e da liberdade políticas. A democracia expressa a compatibilização entre autodeterminação individual e coletiva dos cidadãos. É claro que essa compatibilização tem conteúdos substantivos muito diversos em concepções teóricas distintas do que é democracia – lembremos que, no mínimo, temos três grandes vertentes de teoria e ideologia democrática: a eleitoral representativa, a participativa e a deliberativa.

Quando foi decretado o estado de emergência resultante da pandemia, as medidas de isolamento físico impediram o funcionamento regular presencial do Congresso, o governo federal insinuou a possibilidade da decretação do Estado de Sítio e o Congresso, agilmente, preparou a institucionalidade do Sistema de Deliberação Remota (por meio de burocracia, legislação e interpretação de leis). Isso permitiu que, com delimitação de seus modos de procedimento e escopo, a questão política de como lidar com a pandemia fosse discutida, formulada e implementada com o máximo possível de normalidade democrática.

E, um pouco mais especificamente dentro das muitas articulações entre instituições estatais democráticas, foi construído politicamente que as muitas políticas formuladas em tempos pandêmicos,

com suas vastas consequências sobre os direitos dos cidadãos brasileiros, não deveriam perder o lastro normativo da representatividade específica do Poder Legislativo federal. A representação política democrática, como bem coloca Robert Post (2014), é profundamente ancorada no vínculo eleitoral e na construção de vinculações entre as ações dos políticos eleitos e a opinião pública expressa por seus eleitores. O Congresso brasileiro possui representantes eleitos que, na combinação do tipo de *constituency* do Senado e da Câmara dos Deputados Federais, constrói vínculos de representação democrática conectados a um rol mais plural de interesses, não apenas estaduais, mas também de grupos dentro dos estados que se diluem excessivamente no majoritarismo da eleição presidencial.

É extremamente simbólico que o Legislativo, poder representativamente democrático por excelência e coração da moralidade democrática, tenha sido motor da preservação da normalidade institucional possível. Bem como é extremamente simbólico que isso tenha acontecido em um momento em que é tão forte a percepção de que o Brasil vive uma crise de sua democracia e de que "as instituições não estão funcionando". Sejam quais forem as explicações científicas possíveis dessa construção da pandemia como crise a se solucionar democraticamente, este simbolismo carrega potencialidades normativas e políticas positivas para aqueles que endossam o credo democrático e o credo no Estado de Direito, ambos antitéticos frente ao Estado de Sítio.

Não sabemos como isso será traduzido e cultivado em nossa cultura política pública, mas o fato é que o Congresso brasileiro, em tempo célere, reagiu a uma crise profunda e de magnitude global, construindo-a politicamente como compatível com a democracia. Não sabemos como Judiciário e Executivo teriam agido sem essa atuação democrática do Legislativo. Mas sabemos que um modo democrático de se lidar estatal e politicamente com crises agudas está em construção. Resta às forças democráticas e liberais de nosso país que consigam fazer com que esse modo não naufrague.

Também não sabemos ainda quais os resultados efetivos das políticas mais ou menos democraticamente formuladas para o enfrentamento da pandemia, mas já sabemos que o Congresso tem sido, mesmo em funcionamento remoto, terreno fundamental para que o Executivo Federal não ignore as muitas faces econômicas e médico-sanitárias da crise pandêmica. De maneiras a serem cientificamente investigadas, o Congresso tem funcionado, dentro do sistema de pesos e contrapesos do Estado brasileiro, como um dos freios democratizantes frente a tentativas de fortalecimento autocrático. Novamente, estamos apenas no campo da exploração de potencialidades políticas positivas do significado normativo e ideológico do fato do Congresso Remoto ter se tornado uma realidade.

Por fim, por mais que possa parecer contraintuitivo, a continuidade do funcionamento do Congresso permitiu que a questão da pandemia não fosse despolitizada, isto é, reduzida a um problema autocraticamente administrado, e que os direitos de fato golpeados pela pandemia da Covid-19 o fossem de modo democrático, e não pela intervenção de um Estado de Sítio. A solução do Congresso Remoto foi produto da pluralidade de forças políticas da sociedade brasileira, cujos conflitos permitiram a ascensão do atual governo, mas que são complexas e diversificadas demais para endossarem plenamente suas aventuras antidemocráticas.

Referências

Lévy, Bernard-Henri. *The Vírus in the Age of Madness*. New Haven: Yale University Press, 2020.

Post, Robert. *Citizens divided: campaign finance reform and the Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

Sobre os autores

Cristiane Batista é doutora e mestre em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e pós-doutora pelo Centro de Estudos Ibéricos e Latino-Americanos (CILAS), da Universidade da Califórnia em San Diego (UCSD). Professora associada do Curso de Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). É líder do Grupo de Pesquisa Relações Estado e Política, na linha Política Comparada: nacional e internacional. Tem experiência nas áreas de Instituições e Políticas Públicas.

Debora Gershon é doutora pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Foi pesquisadora visitante no Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD). É pesquisadora sênior do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB-UERJ). É especialista em estudos legislativos e em análise de conjuntura, com larga experiência em atividades de monitoramento legislativo em âmbitos nacional e estadual.

Fabiano Santos é mestre e doutor em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), com estágio pós-doutoral em ciência política na Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD). É professor/pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) e o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP). É membro do Comitê Gestor

e Subcoordenador do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT). Tem publicações na área de estudos legislativos em periódicos nacionais e internacionais.

João Feres Júnior é doutor em Ciência Política pela City University of New York, Graduate Center e professor associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). É coordenador do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) e do Laboratório de Estudos de Mídia e Espaço Público (LEMEP), no âmbito do qual está o projeto Manchetômetro, dedicado à análise diária da cobertura midiática da política. É membro do Comitê Gestor do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT). Tem publicações nas áreas de comunicação e política, teoria política, relações raciais, políticas de ação afirmativa, história dos conceitos e história e desenvolvimento das ciências sociais.

Júlio Canello é doutor e mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde também realizou o pós-doutorado. Foi pesquisador visitante no Massachusetts Institute of Technology (MIT) e pesquisador pós-doc do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT). Tem experiência em análise de dados, estudos legislativos e comportamento judicial. Sua pesquisa acadêmica já foi premiada nacional e internacionalmente (Associação Latino-Americana de Ciência Política, Revista Comparative Political Studies e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais).

Leonardo Martins Barbosa é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em história pela Pontifícia

Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente é pesquisador do Observatório Legislativo Brasileiro (OLB).

San Romanelli Assumpção é mestre e doutora em Ciência Política, com ênfase em filosofia e teoria política contemporânea, pela Universidade de São Paulo (USP). É professora adjunta e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Foi assessora e pesquisadora da Comissão Nacional da Verdade nos anos de 2013 e 2014. Com atuação em pesquisas, docência, textos e trabalhos políticos construídos a partir de uma perspectiva normativa liberal igualitária, cosmopolita e feminista, dentro das áreas de teorias da justiça social, da justiça global, democracia, tolerância, direitos humanos e justiça de transição; é coordenadora da Rede Fluminense de Núcleos de Pesquisa em Gênero, Sexualidade e Feminismos em Ciências Sociais (RedeGen).

Vitor Oliveira é sócio-diretor da consultoria Pulso Público; bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e mestre em Ciência Política pela USP, com pesquisa nos temas de estudos legislativos e formação de coalizões. É professor do Programa de Educação Continuada da Fundação Getulio Vargas (PEC-FGV) "Advocacy e Políticas Públicas", além de fundador do coletivo Advocacy Hub.

A democracia brasileira passa por uma crise de legitimidade profundamente ligada à percepção generalizada de falta de responsabilização e capacidade dos representantes eleitos. Tal situação tornou-se ainda mais grave sob o governo Bolsonaro, particularmente ao longo do ano de 2020, quando o Executivo passou a desafiar publicamente o Congresso Nacional. No dia 13 de março, foi imposto o início do isolamento social no Brasil, com a decorrente necessidade de interrupção das atividades presenciais no Legislativo. Quatro dias depois, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal publicam, respectivamente, a Resolução no 14/2020 e o Ato da Mesa n. 07, instituindo cada um o Sistema de Deliberação Remota (SDR). O SDR foi criado para viabilizar o funcionamento das Casas legislativas durante a crise sanitária e econômica causada pela pandemia, permitindo a discussão e votação de matérias, preferencialmente voltadas à emergência de saúde pública, sujeitas à apreciação do plenário de forma remota.

Narrar tal processo e analisar suas implicações para o futuro da democracia no Brasil são os principais objetivos deste volume.

ISBN 978-65-87949-21-5